

Good Will Hunting

Styringsstrategiske modsætninger og ledelsesmæssige udfordringer i arbejdet med børnesager

Bjørn, Marie-Louise

Publication date:
2020

Document Version
Også kaldet Forlagets PDF

Citation for published version (APA):

Bjørn, M-L. (2020). *Good Will Hunting: Styringsstrategiske modsætninger og ledelsesmæssige udfordringer i arbejdet med børnesager*. Roskilde Universitet. Afhandlinger fra Ph.d.-skolen for Mennesker og Teknologi

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain.
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal.

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact rucforsk@kb.dk providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Marie-Louise Bjørn



Good Will Hunting

styringsstrategiske modsætninger og
ledelsesmæssige udfordringer
i arbejdet med børnesager

- en ph.d.-afhandling fra Ph.d.-skolen for Mennesker og Teknologi

RUC

Marie-Louise Bjørn

Good Will Hunting

styringsstrategiske modsætninger
og ledelsesmæssige udfordringer
i arbejdet med børnesager

Vejleder: Steen Visholm

ErhvervsPh.d.-afhandling
Ph.d. skolen for Mennesker og Teknologi
Ph.d.-programmet Forskning i Hverdagslivets socialpsykologi
Roskilde Universitet
Værtsorganisation Green Andersen Erhvervspsykologi
Virksomhedsvejleder, Cand.mag. psych. partner John Andersen
Januar 2020

Marie-Louise Bjørn

Good Will Hunting -styringsstrategiske modsætninger og ledelsesmæssige udfordringer i arbejdet med børnesager

En udgivelse i serien *Afhandlinger fra Ph.d.-skolen for Mennesker og Teknologi*,
Roskilde Universitet

1. udgave 2020

© Ph.d.-skolen for Mennesker og Teknologi og forfatteren

Omslag: Niels Hilfling Nielsen

Sats: Marie-Louise Bjørn

Foto omslag: Lars Degnbol

Tryk: Princo Paritas Digital Service

Forhandles hos Academic Books på RUC

Bygning 26

Universitetsvej 1

4000 Roskilde

Telefon: +45 44 22 38 30

E-mail: ruc@academicbooks.dk

ISBN: 978-87-7349-028-0

Udgivet af: Ph.d.-skolen for Mennesker og Teknologi

Institut for Mennesker og Teknologi

Roskilde Universitet

Bygning 02, Postboks 260

4000 Roskilde

E-mail: forskerskolen@ruc.dk

Website: <https://ruc.dk/phdskolen-mennesker-og-teknologi>

Alle rettigheder forbeholdes.

Kopiering fra denne bog må kun finde sted på institutioner, der har indgået
aftale med COPY-DAN, og kun inden for de i aftalen nævnte rammer.

Undtaget herfra er korte uddrag til anmeldelse.

Forskerskolens forord

Problemstillingen i nærværende ErhvervsPhD-afhandling *Good Will Hunting – styringsstrategiske modsætninger og ledelsesmæssige udfordringer i arbejdet med børnesager* omhandler den i offentligheden efterhånden kendte mangelfulde og fejlslagne forvaltning af sager med udsatte børn, Tønder-sagen, Brønderslev etc. Trods de mange gode viljer forvaltes en signifikant mængde børnesager mangelfuldt og utilstrækkeligt – både i forhold til lovgrundlaget for forvaltningsområdet og i det hele taget i forhold til hvad de udsatte børn har brug for. Marie-Louise Bjørn har interviewet 40 personer - ledere og fagprofessionelle på forskellige niveauer i den offentlige forvaltning og nogle af de børn og voksne borgere, som sagerne drejer sig om. Interviewene er indsamlet således, at de 40 i første runde blev interviewet 'oppefra og ned' – fra ministerieniveau og KL og kommuner ned til institutioner, børn og forældre. I anden omgang blev de 40 interviewpersoner præsenteret for de vigtigste iagttagelser fra første runde og bedt om at forholde sig hertil nedefra og op – tilbage til ministerierne. Herved er indsamlet et ret enestående materiale til belysning af vanskelighederne i styringskæden på børnesagområdet.

Afhandlingen er udviklet indenfor Center for Organisationspsykologi og ph.d.-programmet Hverdagslivets Socialpsykologi. En ph.d.-afhandling er 'et selvstændigt forskningsarbejde under vejledning' - som det siges i Bekendtgørelsen om forskeruddannelse. Ph.d.-afhandlingerne er at betragte som videnskabelige udviklingsarbejder, der yder hver deres forskningsmæssige bidrag - både i relation til deres konkrete problemstilling og i forhold til at aftegne forskningsområderne: hhv. forskning i hverdagslivets socialpsykologi og organisationspsykologi.

Forskeruddannelsesprogrammet Hverdagslivets Socialpsykologi gennemfører forskeruddannelse i teoretiske og metodologiske tilgange til udforskning og forståelse af menneskers hverdagsliv. Programmet bygger på en tværvidenskabelig udvikling af teori, viden og metode med særligt udspring i socialpsykologiske problemstillinger, knyttet til menneskers sociale hverdagsliv. Programmet udmærker sig på den måde ved en problemorienteret og tværvidenskabelig tilgang til socialpsykologiske spørgsmål i bred forstand.

Center for organisationspsykologi (COP) arbejder gennem forskning, uddannelse, formidling og konsultation på at udvikle og formidle organisationspsykologisk viden, teori og forståelse på både person-, gruppe- og organisationsniveau. Centeret arbejder overvejende ud fra en psykodynamisk systemteoretisk forståelsesramme med særlig fokus på den rolle, følelser og bevidste og ubevidste motiver og processer spiller for opgaveløsningen. Centeret interesserer sig både for at skabe generel organisationspsykologisk viden på internationalt niveau og for at blive en nyttig medspiller for dagens danske orga-

nisationer og dermed bidrage til mere effektiv opgaveløsning og mindre stress og psykisk belastning i organisationer. Centerets forskning er et fundament for masteruddannelsen i organisationspsykologi (MPO).

I bedømmelsesudvalgets (Kurt Klaudi Klausen, professor, Institut for Statskundskab, Syddansk Universitet, Ellen Ramvi, professor, Afdeling for omsorg og etikk, Universitetet i Stavanger, og Henning Salling Olesen, formand, professor, Institut for Mennesker og Teknologi, Roskilde Universitet) indstilling hedder det i den sammenfattende vurdering bl.a.:

”(D)er er tale om et dybtgående arbejde, baseret på en bred viden. Den vigtige påpegning af samspillet mellem styringsmæssige organisationsproblemer, som er vel belyst, og psykodynamiske faktorer er i sig selv et væsentligt resultat som kan bidrage positivt til at forstå udfordringer i velfærdsforvaltningen. Ligeledes fortjener forfatteren ros for at søge at kombinere to teoretisk og ikke mindst metodisk forskellige forskningstraditioner – det er en værdig udfordring.”

Afhandlingen er både et i RUC's ånd engageret forsøg på at undersøge og optrevle 'et problem i virkeligheden' som ret desperat trænger til løsninger og forbedringer og samtidig også et ambitiøst forsøg på at etablere et gensidigt udfordrende møde mellem politologi og sociologi på den ene side og psykologi i form af psykodynamisk systemteori på den anden.

Afhandlingen arbejder i et felt, hvor flere af tidens udbredte organisationsteoretiske begreber bonner fuldt ud: dilemmaer og paradokser, krydspres og ikke mindst wicked problems. Der er ikke nogen lette løsninger, der spreder glæde hos alle, når en sagsbehandler får øje på en familie med misbrug og overgreb mod børn. En passende foranstaltning koster 'en halv skole' af kommunens budget, kommunens politikere er mere optaget af en ny svømmehal end af en dysfunktionel familie, forvaltningen har ondt af børnene, men er også skrækslagne ved tanken om, hvad Ekstra Bladet vil skrive, hvis de ikke skyn-der sig at gøre noget, børnene har det dårligt, men er også loyale overfor forældrene, der heller ikke selv har det for godt.

Det gør indtryk, når man læser, hvor meget pres og angst, der er i systemerne og i og mellem aktørerne i systemerne. Presset aktiverer forskellige forsvarsmekanismer, der på den ene side kan dæmpe angsten lokalt og situationelt for dog på den anden side defacto at hæmme en målrationel opgaveløsning.

Afhandlingen peger diskret på en del forhold, hvad angår ledelse og organisering rundt omkring i systemerne, der kunne forbedres.

Præsentationen af dynamikkerne i den samlede styringskæde fra ministerium til borger peger imidlertid i retning af en alvorlig opprioritering af åbenhed og realitetsorientering i hele kæden, da mange penge og kræfter går til defensive manøvrer – forståeligt nok på det lokale og situationelle niveau, men himmelråbende dysfunktionelt for en helhedsbetragtning.

Jeg er sikker på at afhandlingen, efterhånden som den bliver kendt i systemet, vil inspirere til både selvrefleksion og modig ledelse. Og jeg er også sikker på, at den vil inspirere til nye vigtige undersøgelser og forskningsprojekter i feltet mellem politologi og psykodynamisk organisationspsykologi.

Som universitetsvejleder for Marie-Louise Bjørns afhandling vil jeg slutte med at takke for et svært spændende forløb med mange nye og ofte noget rystende indsigter i den offentlige forvaltning og for at være deltagende vidne til udviklingen af et nyt og særdeles lovende metodisk set up, der virker lovende både forskningsmæssigt og som organisationsudviklingskoncept. En tak til virksomhedsvejleder: Partner John Andersen, Green Andersen Erhvervspsykologi for både at muliggøre projektet og for godt samarbejde. Til sidst vil jeg på vegne af lærerstaben på MPO sige tak for de mange oplæg om din forskning, som du har beriget os med.

Roskilde d. 19. januar 2020.

Steen Visholm

Indhold

Motivation	5
Del 1 Undersøgelsesfelt, fokus, videnskabsfilosofi og teori	7
1. Indledning	7
2. Undersøgelsesfelt, fokus og forskningsspørgsmål	15
3. Forvaltningen af og arbejdet med børnesager	18
4. Reformering af den struktur- og fagpolitiske kontekst	19
5. Arbejdshypoteser og antagelser	26
6. I grænsefeltet mellem videnskabsteori og filosofi	27
6.1. Nytte og handlekraft forbundet og forbandet	30
6.2. De moralske følelser og den gode vilje	32
6.3. Oplysning og moralsk fornuft	33
6.4. Almenvilje, sameksistens og bekvemmelighed	35
6.5. Vilje, pligt og indlevelsessevne	36
6.6. Videnskabsfilosofiske erkendelser og forestillinger	37
6.7. Fra erkendelse til handling i et kritisk perspektiv	38
7. Opsummering og præcisering	41
8. Teoretisk Review	44
8.1. Wicked problems og governance teorier	45
8.2. Studier af krydspres	46
8.3. Paradoksstudier som udfordrere	47
8.4. Institutional Work	48
8.5. Begrebet om det dynamisk ubevidste og nyere Institutional Work	49
8.6. Det psykosociale – dynamiske og socioanalytiske approach	50
8.7. Det ubevidste som et socialt fænomen	52
8.8. Følelsesintegration eller eksklusion?	54
8.9. Følelser - forstyrrelse eller information i forhold til hovedopgaven?	56
8.10 Følelser på arbejde	59

9. Opsummering og præcisering.....	63
Del 2 Undersøgelsesfelt -undersøgelsesdesign, metoder, refleksioner og teoretiske antagelser.....	67
10. Indledning.....	67
11. Den metodologiske opgave	69
12. Overordnet metodevalg.....	70
13. Projektets empiriske afsæt, udvælgelse og adgang	74
13.1. Koalitionsniveau	75
13.2. Kommunalt niveau.....	76
13.3. Brugerniveau.....	78
14. Rådgivende følgegruppe.....	79
15. Forsknings- og analyseprocessens opbygning og strategi.....	80
15.1. Projektets kontekst- og faseopdeling.....	84
15.2. Metodestrategiske refleksioner	90
16. Interviewmetode og subjektteoretiske antagelser.....	95
16.1. Observation som (del)metode	100
16.2. Interviewteknik og kritiske opmærksomhedspunkter.....	101
16.3. Narrativ tilgang og fri association	104
17. Intersubjektivitet, følelser og følelsestransport i forskningsrelationer.....	106
18. Databearbejdning og analysestrategiske overvejelser	109
19. Dokumentanalyse og litteratursøgning	111
Del 3 Analyse og diskussion.....	115
20. Indledning og analyseguide.....	115
21. Relationer og friktioner på Koalitionsniveau.....	118
21.1. Forhandlingssystemets spil og (styrings)hierarki	121
21.2. Magtbalancens relationer og friktioner.....	123
21.3. KL som et oversættelsesmæssigt knudepunkt	125
21.4. Forestillingers (konflikt)potentiale	126
21.5. Magtbalancens styrke- og vedligehold.....	127
21.6. Social- og Ankestyrelsens relationer og friktioner.....	129

21.6.1. Den Permanente Task Force	130
21.6.2. Ankestyrelsen	132
21.6.3. Den høje fejlprocent - fælles undring og refleksion.....	134
21.7. Den kommunale de-kobling og lufthuller mellem styringslagene	135
21.8. Den svære lovmedholdelighed – en paradoksals praksis	137
21.8.1. Møgsager, double-talk og organisatoriskhykleri	138
21.9. På (god) afstand af virkeligheden og følelserne	140
21.10. Teoretiske antagelser, refleksion og hypoteser	143
22. Kommunalreformen og den økonomisk krise som gamechanger	147
22.1. Strukturel sammenhæng men organisatorisk de-kobling	149
22.2. Den økonomiske overligger og den defensive adfærd	152
22.3. Teoretiske antagelser, refleksion og hypoteser	153
23. Fælles fokus og (nye) spørgsmål	155
23.1. Vi ved ikke en skid om, hvad der virker	159
23.2. Effektorienteret socialøkonomisk incitamentstruktur.....	162
23.3. Investering, effekt og færre udgifter	164
23.4. Central lovgivning, der understøtter progressionstankegang og effekt	165
23.5. Teoretiske antagelser, refleksion og hypoteser	170
24. Den mindst ringe løsning.....	174
24.1. At arbejde i den mindst ringe løsning er en kompliceret sag.....	177
24.2. Den politiske kvalifikationsramme og organisatoriske professionalisering...179	
24.3. Det politiske niveau og den svære oversættelse mellem niveauerne	181
24.4. Lokalpolitisk guldalderfænomen og demokratisk udfordring	183
24.5. Oversættelsens undersættelse.....	184
24.6. Behov for Safehouses, primitive aktantmodeller og en snigende wickedness.....	186
24.7. Faglighedens ukrænkelighed	188
24.8. De-kobling mellem proces- retssikkerhedsprincipper og den socialfaglige kvalitet.....	194

24.9. Når man får lov til ikke at holde loven, producerer man selv de grimme børnesager!	205
24.10 Teoretisk antagelser, refleksion og hypoteser	207
25. Udfordringer i ledelsesopgaven, organisatorisk modenhed og oplevelse af nye sammenhænge	215
25.1. Ledelsesopgaven	218
25.2. Enkelt-sag versus pressesag – et trusselsparadoks.....	220
25.3. U-udfordrede samfunds(for)styrende diskurser og aktører	221
25.4. Tegn på organisatorisk modenhed.....	223
25.5. Styring som meningsprioritering - en historie om at lykkes	226
25.6. Oplevelse af nye sammenhænge.....	229
25.7. Teoretiske antagelser, refleksioner og hypoteser	234
26. Hvad siger børnene, de unge og forældrene selv?.....	241
27. Konklusion	244
Litteraturliste.....	251

Motivation

Hvad har Tønder, Nakskov, Mou, Brønderslev, Mern, Esbjerg, Rebild, Bornholm, Hjørring og Slagelse til fælles? Det kunne lyde som et spørgsmål i ”Danmarks-mester”, et tidligere radioprogram på P4 på Danmarks Radio. Et hyggeligt program lige efter frokost, hvor hele familien kan gætte med på spørgsmål om, hvad der sker af stort og småt i Danmark før og nu. Skal der gættes rigtigt på dette spørgsmål, kan stemningen dog hurtigt blive alt andet end hyggelig.

Fællesnævneren er nemlig de såkaldte børnesager igennem de seneste 15 år, hvor blandt andet ovenstående byer og landsdele har lagt kommunal matrikel til og dermed er blevet synonym med omsorgs- og systemsvigt af meget udsatte børn. Fælles for disse børnesager er, at det ikke kun er børnenes forældre, som har svigtet. Det har vores sociale system også.

Tøndersagen, der i 2005 rullede hen over TV skærmene til alles måbende forfærdelse, bliver ofte betragtet som den første af de mange børnesager, der har været i de seneste år. En sag, hvor børnene i årevis og tilsyneladende for øjnene af de sociale myndigheder måtte udstå seksuelle og voldelige overgreb, vanrøgt og omsorgssvigt.

Det sociale systems passivitet har senere, da sagen kom frem i 2005, medført en udtalelse fra daværende socialminister, som rettede en skarp kritik mod Tønder Kommunes sociale myndigheder, for utilstrækkelig og manglende handling på trods af utallige underretninger. At nogle kommuner ikke lever ikke op til deres ansvar i forhold til udsatte børn, ses i igen i sagen fra Brønderslev i 2011 om vanrøgt af 10 børn samt vold, mishandling og seksuelle overgreb. På trods af adskillige underretninger til det kommunale system fra politiet, naboerne, børnenes pædagoger og lærere, greb ingen ind. Denne sag startede dog langt før familien flyttede til Brønderslev Kommune. Inden da havde de boet både i Lolland Kommune og Skanderborg Kommune.

I den TV-dokumentar om Brønderslevsagen, der blev vist på DR1 den 6. juni 2011, optræder flere sagsbehandlere fra de kommuner, hvor børnefamilien havde boet.

En af dem var den faglige leder i Brønderslev på det tidspunkt. I dokumentaren indrømmer hun, at kommunen begik fejl i sagen om familien, hvor forældrene blev kendt skyldige i vanrøgt og vold.

Hun fortalte blandt andet, at hun selv havde banket på hos familien, men da faderen - en af de skyldige og senere dømte i sagen - nægtede hende adgang til huset, var hun gået igen. Det er vigtigt at have in mente, at på det tidspunkt, hvor hun vælger at gå igen, er hun som faglig leder i Brønderslev Kommune blevet gjort bekendt med situationens alvor indenfor. Det er hun gennem løbende underretninger vedlagt fotomateriale fra politi, naboer, skoler, institutioner og familiens tidligere bopælskommuner. Alligevel vælger hun ikke at insistere på at få adgang til huset, men at gå og dernæst gøre ingenting.

Der kom, på baggrund af dokumentaren, meget stærke reaktioner fra borgere i nærmiljøet, herunder utallige hademails til den navngivne faglige leder. Til Politikken Debat den 7. juni 2011 understregede daværende børne- og kulturdirektør i Brønderslev Kommune, hvor let det er at sidde på den anden side af skærmen og pege fingre ad andres indsats¹:

”Når en meget dygtig leder på den her måde bliver hængt ud, fordi hun tør stå ved, at der er begået fejl i modsætning til ansvarshavende i andre kommuner. Som vi har sagt i et år, har vi begået alvorlige fejl. Dem er der nu rettet op på... Familien har været kendt i det sociale system i flere kommuner i mere end 15 år, og så er det dybt urimeligt, at vores nuværende såvel som tidligere afdelingsleder skal bære ansvaret”

Lignende sager, med et mønster af manglende og utilstrækkelig handling på indkomne underretninger og manglende kommunikation omkring de pågældende familier, går igen gennem mange af de sager, der kommer frem i årene op til i dag. Sager med mangeårige seksuelle misbrug, grov vold og misrøgt – sager som Esbjergsagen. Rebild-, Mou- og Møn sagen, blot for at nævne nogle få og af offentligheden kendte eksempler.

Uanset om det er sagsbehandlerne, der har begået fejl i disse sager, eller om ledelsen er bekendt med det mulige svigt eller ej, er det ledelsens ansvar, familiechefens, forvaltningschefens og i sidste ende den politiske chefs ansvar, at der fra myndighedsside handles i overensstemmelse med lovgivningen for området. Uanset om de pågældende kommuner bliver irriteret over at blive mindet om det, ikke mener, at der er handlet forkert eller for lidt, eller de ruller fladt rundt på ryggen, i erkendelse af, at de ikke har taget opgaven på sig, så må det blot konstateres, at børnene er blevet svigtet. De er blevet svigtet af et system, som ikke har ageret med hverken retsmæssig eller rettidig omhu og dermed brudt lovgivningens rammer og hensigt.

Spørgsmålet er, hvordan det kan ske og blive ved med at ske i et samfund som vores – et velfærdssamfund, som i sin grundlæggende tanke er bygget op om at træde til, støtte og hjælpe sine svageste borgere? Hvordan det kan gå til, at vi ser disse systemsvigt ske gang på gang?

Udefra synes dette at rumme en indre konflikt – en paradoksi om man vil. På den ene side er arbejdet med børnesager fæstnet i en lovbunden opgave funderet i et retsligt, samfundsmæssigt og alment menneskeligt ønske om at sikre hjælp og støtte til disse udsatte børn, unge og deres familier². På den anden side rummer dette arbejde tilsyneladende en paradoksal risiko for, at vi som mennesker, som politisk, administrativt og fagprofessionelt system netop svigter, når disse børn har allermest brug for vores hjælp!

Det er med afsæt i denne tilsyneladende paradoksi, at jeg har sat mig for at undersøge, hvad det er for dynamikker i os selv, vores professioner, samfund og samfundssystemer, der gør, at vi - trods den gode vilje - kommer til at begå disse svigt.

¹ Andersen, B. P. (2011): *Brønderslev-leder får utallige hademails efter tv-dokumentar*, Politiken.

² Børne og Socialministeriet (2018): *Servicebogen kap. 11 § 46*. Bekendtgørelse af lov om social service, Særlig støtte til børn og unge.

Del 1

Undersøgelsesfelt, fokus, videnskabsfilosofi og teori

1. Indledning

Det nytter ikke noget at klynke over, at riget fattes penge, eller brokke sig over, at der ikke er penge til at forstærke den offentlige indsats på alle områder. Sådan starter et afsnit i ”Den Overordnede Forvaltningspolitiske Vision” fra debatoplægget En innovativ offentlig sektor, der skaber kvalitet og fælles ansvar. Et debatoplæg om nyere dansk forvaltningspolitik, skrevet i foråret 2012 af nogle af vores fremmeste forvaltningsforskere³.

At vi har været igennem en økonomisk krise, der sammen med demografiske ændringer og stigende forventninger lægger et maksimalt pres på finansieringen af den offentlige sektor, kan der næppe sættes spørgsmålstegn ved. Ej heller, at der i disse år er et intensivt politisk, forskningsmæssigt og bredt offentligt fokus på og debat om vores forvaltningspolitik og dermed indretningen, styringen og ledelsen af vores offentlige sektor⁴.

Som et af de helt store serviceområder og med et årligt kommunalt budget på godt 15 mia. kr., placerer det specialiserede børneområde sig midt i denne debat og står som resten af den offentlige sektor i et grundlæggende krydspres mellem stigende forventninger til

³ Forskerne fra Copenhagen Business School, Københavns Universitet, Roskilde Universitet, Syddansk Universitet, Aalborg Universitet og Aarhus Universitet med en redaktionsgruppen bestående af: Lotte Bøgh Andersen - Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet; Carsten Greve - Department of Business and Politics, CBS; Kurt Klaudi Klausen - Institut for Statskundskab, Syddansk Universitet; Jacob Torfing - Institut for Samfund og Globalisering, Roskilde Universitet og med bidrag fra andre 21 forskere fra nævnte universiteter samt kritiske kommentarer og input fra Torben Beck Jørgensen - Center for Virksomhedsudvikling og Ledelse, CBS; Ove Kaj Pedersen - Department of Business and Politics, CBS; Jørgen Grønnegaard Christensen - Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet; Poul Erik Mouritzen - Institut for Statskundskab, Syddansk Universitet

⁴For et overblik se blandt andre Niels Ejersbo og Carsten Greve (2015): *Modernisering af den offentlige sektor*. 3. reviderede og udvidede udgave. Akademisk Forlag. Business.

opgaveløsningen, begrænsede ressourcer og et voksende antal multikausale og uregerlige problemkomplekser, de såkaldte 'wicked problems', som de nuværende styringsstrategier ikke helt synes gearret til at tackle (Produktivitetskommissionen 2013; Torfing m.fl. 2012; Majgaard red. 2014; Ledelseskommissionen 2018).

Med udspillet i 2015 "Udsatte børn og unge – fremtiden er deres", satte kommunerne fornyet fokus på disse udfordringer⁵. Udfordringer som her vurderes at kræve, at indsatsen nytænkes i forhold til tidlig forebyggelse og indsats. En indsats, som i udspillet handler om at bygge bro mellem styring og ledelse, så der kan udøves professionel og konsekvent (faglig og kommunalpolitisk) ledelse, der kan styrke det tværprofessionelle samarbejde i helheds- og effektfokuserede indsatser med børnene i centrum (KL 2015: 4). Indsatser, som de senere års mange systemsvigt i forvaltningen af og arbejdet med børnesager har vist, er mere end almindeligt svære at efterleve i den kommunale praksis (Algren m.fl. 2010; Stegeager m.fl. 2015, Ankestyrelsen 2010:2012; Socialministeriet 2012; Jensen 2014, Rigsrevisionen 2016:2017; Danmarks Statistik 2018, Ankestyrelsen 2018).

I udspillet hviler realiseringen af de nye målsætninger på en økonomisk præmis om, at nytænkningen ikke handler om flere ressourcer men om klogere investeringer og om at forholde sig strategisk til, om pengene prioriteres på de rette indsatser (KL 2015: 19).

Sådanne målsætninger og økonomiske præmisser kan dog ingenlunde siges at være nye. Siden 1980'erne og i særdeleshed med lanceringen af moderniseringsprogrammet i 1983⁶ har der i den danske praksis og styringstradition været et stadigt stigende fokus på, hvordan den offentlige forvaltning kan og skal økonomiseres og effektiviseres – i offentlig tale moderniseres⁷.

⁵ Dette udspil var en del af en debat, som blev skudt i gang på KL's Børn & Unge Topmøde den 29-30. januar 2015.

⁶ Redegørelse til folketinget om regeringens program for modernisering af den offentlige sektor, Finansministeriet december 1983. Den 28. november 1983 præsenterede den daværende Schlüter-regering Regeringens Moderniseringsprogram for Folketinget. Finansminister Henning Christophersen stod i spidsen for projektet, der blev foldet ud i de følgende år.

⁷ Det første moderniseringsprogram blev som nævnt i lanceret i 1983. I 1993 kom regeringen under socialdemokratisk ledelse med programmet 'Nyt syn på den offentlige sektor', og i 2002 kom Fogh Rasmussen så med endnu et moderniseringsprogram med titlen 'Med borgeren ved roret'. Thorning-Schmidt-regeringen interesserede sig også for modernisering. I maj 2012 præsenterer Thorning-Schmidt-regeringen sin økonomiske 2020-plan 'Danmark i arbejde – Udfordringer for dansk økonomi mod 2020'. Her indgår der et kapitel 4 om 'Moderniseringen af den offentlige sektor' (Greve & Ejersbo 3. udgave, 2014:14-17). Og igen med 'Fælles velfærd – pejlemærker for fremtidens offentlige sektor' fra 5. april 2015. I regeringsgrundlaget for den første Løkke-regering i 2015 var overskriften 'En moderne og velfungerende offentlig sektor', hvormed man ønsker at øge kvaliteten og produktiviteten i den offentlige sektor og med en minister for offentlig innovation oprettet den 28. november 2016 med Sophie Løhde (V) på ministerposten. En post, som dækker over en række områder, der hidtil har hørt under Finansministeren: modernisering, styring, fornyelse og effektivisering af den offentlige sektor. Innovationsministeren står i spidsen for Ledelseskommissionen samt sammenhængsreformen

<https://www.regeringen.dk/nyheder/sammenhaengsreform/>

Den offentlige sektor har, siden 1983, således lagt ryg til en lang række programmer og projekter, der af skiftende regeringer skulle sikre sektorens modernisering og effektivisering. Et nyere eksempel herpå afspejles i økonomiaftale 2017 i forbindelse med beslutningen om at gennemføre et kommunalt moderniserings- og effektiviseringsprogram⁸: ”Regeringen og KL er desuden enige om, at det bærende princip for samarbejdet om at udvikle den borgernære service er mål- og rammestyring. Regeringen og KL er derfor enige om at gennemføre initiativer, der understøtter kommunernes styrings- og prioriteringsmuligheder og en bedre ressourceudnyttelse...” (Aftale om den kommunale økonomi for 2017: 2 · Juni 2016).

Forvaltningspolitikken har siden haft et støt stigende fokus på betydningen af god offentlige ledelse og søgt at kombinere ledelse og styring i begrebet strategisk ledelse (Torfing m.fl. 2012). Der ligger i dette begreb et ideal om, at den strategiske leder agerer rationelt, overordnet, langsigtet og helhedsorienteret. Realiseringen heraf forudsætter, at ledere i det politiske såvel som det administrative system evner at overskue, gennemskue og levere resultater inden for en ofte kompleks og modsætningsfyldt strategisk situation støttet af de dertil indrettede styringsredskaber og paradigmer⁹ (Torfing m.fl., 2013: 24).

Formuleringerne i KL udspillet fra 2015 ligger helt i tråd med dette ideal og udviser på samme måde store forventninger til dette strategiske lederskab (KL 2015: 4).

Fællesnævnerne for disse programmer og projekter er, at de i overvejende grad baserer sig på en økonomisk rationel logik som hovedsagelig har sit afsæt i en økonomisk rationel forståelse af effektivitet. En logik, som endog meget forenklet kan koges ned til forholdet mellem marginal nytte mod marginal omkostning og som i sin styringsstrategi er båret af New Public Management tænkningen. En tænkning, der kombinerer en øget brug af konkurrence- og markedsbaserede styringsmekanismer, resultatkontrakter, stram budget- og økonomistyring ud fra et overordnet økonomisk- og budgetmæssigt balanceprincip og præmissen om ressourceknaphed.

Med denne tænkning indførtes tillige forskellige ledelseskoncepter fra det private erhvervsliv (Andersen m.fl. 2012; Greve 2002; 2012; Majgaard 2013), som introducerede den offentlige sektor for en række forskellige ledelsesteorier og med dem en ny forventning til ledelse som værende en væsentlig faktor i bestræbelserne på at sikre en effektiv og moderniseret offentlig sektor (Greve & Ejersbo 2013: 49).

⁸ Med økonomiaftalen for 2017 indgik regeringen og KL den 27. oktober 2017 en aftale om et flerårigt moderniserings- og effektiviseringsprogram. Programmet indeholder fem overordnede temaer, som fra 2018 hver vil indeholde en række projekter, der tilsammen skal føre til, at der kan frigøres et potentiale på 1 milliarder kroner årligt frem til 2021 (<http://www.kl.dk/Okonomi-og-dokumentation/Aftale-om-moderniserings-og-effektiviseringsprogram-id214790/>).

⁹ Styring skal i denne optik og inden for det politisk-administrative system forstås som betegnelsen for de procedurer, der er etableret for at sikre, at underordnede enheder holder sig inden for de rammer, der er fastlagt enten af den relevante folkevalgte forsamling eller af den politisk administrative ledelse (Grønnegaard 2013: 12).

I praksis er der dog tale om en ledelsesmæssig virkelighed, hvor styringsstrategisk sammenhæng, overblik og helhedsorientering udfordres af, at den offentlige styring har mange forskellige målsætninger, værdi- og velfærdssyn (Andersen m.fl. 2012: 7). Målsætninger og hensyn, som ikke kun omhandler effektivitet i økonomisk rationel forstand, men i lige så stor udstrækning omhandler faglig kvalitet, legitimitet, demokrati og styrkelse af økonomiens strukturelle konkurrenceevne og vores samfunds sociale sammenhængskraft (Andersen m.fl. 2012: 7).

Der er på den måde og i praksis tale om en form for styringsstrategisk kompleksitet, som giver sig til kende gennem mange og forskelligartede styringsmål og krav. Der er midt i denne mangfoldighed risiko for, at disse mål og krav kommer i konflikt med hinanden idet, de følger forskellige værdiskalaer og dermed ikke umiddelbart synes at have nogen fællesnævner eller indbyrdes oversættelsesmulighed (Majgaard 2013: 24; Andersen m.fl. 2012, Algren m.fl. 2010; Kildedal m.fl. 2015; Produktivitetskommissionen analyserapport 3 2013: 67). At målene i et vist omfang følger forskellige værdiskalaer, kan risikere at forplumre det mål- og værdihierarki, som er af helt afgørende betydning ved styringsmæssige prioriteringer eller andre (etiske) valg taget af en offentlig myndigheds ledere og andre beslutningstagere (Gabriel 2004: 240).

Risikoen for en sådan forplumring forstærkes, som forskningen på området påviser, at de forskellige styringsrationaler på visse stræk anvendes samtidig, men uden at de iboende modsætninger løbende klargøres og italesættes, hvilket gør anvendelsen af styringsstrategierne modstridende og skaber en praksis i splid med sig selv (Algren m.fl. 2010; Stegeager m.fl. 2015; [Hegnsvad 2014: 53-54] Majgaard red. 2014). I forhold til det specialiserede børneområde, "bestyres" strategierne typisk af forskellige forvaltningsenheder (familie-, skole-, sundhed- og økonomi) med risiko for at leve i adskilte diskurser og i fragmenteret og modstridende styring (Algren m.fl. 2010; [Hegnsvad 2014:53-54] Majgaard red. 2014). Både i forskningen og i praksis peges på det faktum, at selvom myndighedsopgaven på dette område er centralt politisk bestemt og således forankret i lovgivningen, er den konkrete implementering ofte præget af strid og mistillid mellem de forskellige politiske niveauer og interesser, økonomiske prioriteringer, professioner, aktørniveauer, styringsmetoder og logikker. Hertil kommer, at der fra (lokal)politisk side hurtigt kan ændres syn på problemstillingen, administrativ og faglig holdning til kvalitet og, hvornår opgaven vurderes som løst (Christensen 2013).

Der peges både i praksis og i forskningen derfor ikke overraskende på, at der er en forøget risiko for at rende sur i alle disse styringsstrategier, interesser, regler og krav (Majgaard red. 2014; Produktivitetskommissionen analyserapport 3 2013: 67). Risikoen for, at man som leder kan opleve at rende ind i situationer af styringsmæssige krydspres, må siges at være overhængende. Krydspres, som over tid kan opleves som egentlige dilemmaer, hvor alle alternativer synes at føre til former for multikausale og uregerlige problemkomplekser - de såkaldte 'wicked problems' (Majgaard 2013: 101; Torfing m.fl. 2012: 5).

Wicked problems kendetegnes ved at være sammenflettede uregerlige problemkomplekser, præget af en høj grad af kompleksitet og usikkerhed, og de synes immune overfor traditionel bureaukratisk styring, tænkning og metode (Devaney & Spratt, 2009; Rittel & Webber 1973; Head 2008). Wicked problems kan derfor siges at udgøre en reel trussel mod samspillet mellem styring og ledelse og øger derved risikoen for et sammenbrud i systemets rationalitet og mening (Majgaard 2013: 24.). En risiko, der øges ved, at der sjældent er enighed om problemkompleksets substans endsige løsning. I forhold til forvaltningen af og arbejdet med børnesager betyder det, at der i arbejdet også ligger et følelsesmæssigt pres og usikkerhedsmoment i valg af proportionalitet og berigtigelse af de foranstaltninger, der iværksættes overfor børnene og deres familier – et pres der forstærkes yderligere af manglende offentlig tolerance over for løsninger eller initiativer, der fejler.

At arbejde med en så svær kompleksitets- og gennemskuelighedsgrad kan opleves ganske stressfyldt og over tid være medskabende til, at systemet oparbejder forskellige psykiske og sociale forsvarsmekanismer, en slags defensive rutiner, som værn mod den usikkerhed og risiko, som kan opleves forbundet med disse problemkomplekser (Lynch, 1961; Hirschhorn, 1988:1992; Krantz 2001; Bonnerup & Hasselager 2008: 213; Svalgaard 2018). Forskningsundersøgelser (Algren m.fl. 2010; Stegeager m.fl. 2015) peger på sådanne scenarier som anledning til yderligere forskning. 'Strategic Leadership Research in the Public Sector'¹⁰ (SLIP programmet) blev igangsat i 2010 med netop det formål at forsøge at tegne nye og bredere udviklingsveje for offentlig styring og ledelse. SLIP programmet, som der også flittigt refereres til her, præsenterer os for en række bud på, hvordan vi kan forstå den kompleksitet og de modsætninger, der kendetegner landskabet af styrings- og ledelsesstrategier og sender spørgsmålet videre om, hvordan de modsigelser, som opstår i mødet mellem styringsstrategierne, kan gøres til produktive betingelser for ledelsesprocesserne (Majgaard red. 2014: 29).

Andersen m.fl. (2012: 25) agiterer i deres forvaltningspolitiske debatoplæg for, at der forsat er behov for at forenkle og sammentænke de mangfoldige og vildtvoksende styringsforsøg ved at undersøge og skabe nye styringsformer, som giver lederne mere råderum og som skaber mening og motivation hos medarbejderne. Der agiteres desuden i debatoplægget for, at en udvikling af nyere og bedre ledelsesformer vil kunne hjælpe det stigende

¹⁰ SLIP er en udløber af Kvalitetsreformen, og skabt i samarbejde med Finansministeriet, en række andre myndigheder, ministerier og organisationer samt FORUM for Fremtidens Offentlige Ledelse og Styring. Programmet var forankret på Center for Virksomhedsudvikling og Ledelse på Copenhagen Business School (CBS) og skulle skabe ny viden om fremtidens offentlige ledelse og styring. SLIP betragter udviklingen af det offentlige lederskab som en del af bredere sociale, politiske og kulturelle transformationer. SLIP skal ses som et bidrag til at (gen)skabe en bæredygtig offentlig sektor, som kan bidrage til at løfte det danske velfærdssamfund ud af krisen. Læs yderligere om SLIP programmet på <http://slip.cbs.dk/fol>

stress- og arbejdsmiljørelaterede sygefravær og konflikter, i mange velfærdsorganisationer¹¹ (ibid.). Problemstillinger, som mange af de kommunale børne- og familieforvaltningerne er ganske hårdt plaget af.

Der udvises i denne politologiske forskning en samtidig opmærksomhed på, at ledere og andre beslutningstagere ikke kun handler økonomisk rationelt ud fra de styringsstrategier, der typisk bringes fra oven og ned gennem systemerne - de handler også ud fra en lokal oversættelse af styringsstrategierne. En oversættelse, som dannes og får mening i den lokale kontekst og ledelse, hvilket gør begge dele helt afgørende for, hvorledes implementeringen af opgaven finder sted og med hvilket rationale, effekt og mening ([Madsen 2014] Majgaard red. 2014).

Signifikansen af denne oversættelse viser sig også i Ledelseskommissionens spørgeskemaundersøgelse ”Offentlige ledere og ledelse anno 2017”¹². Undersøgelsens første fund peger netop på at, ledelsesopgaven er en oversættelsesopgave. Undersøgelsens resultater illustrerer, at det samme lovgivningsmæssige grundlag kan opfattes meget forskelligt. Det er en central ledelsesopgave at påtage sig ansvaret for at få fx lovgivning til at give mening ned i organisationen. Det gør sig gældende for alle led i styringskæden¹³. Ledelseskommissionen behandler dette i kombination med lederens opfattelse af sit ledelsesrum – et rum der udgøres af både lederens fortolkning og ageren og af den konkrete kontekst. Med afsæt i en sådan forståelse kommer begrebet om strategisk ledelse i høj grad til at handle

¹¹ FTF fremlagde i januar 2018 en ny undersøgelse ’FTF’ernes psykiske arbejdsmiljø – hovedresultater og konsekvenser sygefravær og sygenærvær. FTF Dokumentation Nr. 1. januar 2018. Undersøgelsen fastslår samtidig, at der er et ekstraordinært hårdt pres på ansatte med myndighedsansvar, og her er det især – ud over socialrådgivere – politibetjente og ansatte i SKAT, som er hårdt ramt. Undersøgelsen viser desuden, at ansatte med myndighedsansvar i særdeleshed oplever høje følelsesmæssige krav i deres arbejde. Følelsesmæssige krav defineres i undersøgelsen som forbundet med arbejde med mennesker. Kravene er særligt høje, hvis man arbejder med mennesker, som har store problemer, der er vanskelige at løse. Forskning har vist, at høje følelsesmæssige krav kan have negative sundhedsmæssige konsekvenser og er relateret til langtidssygefravær og depression. Det er negativt at score højt på følelsesmæssige krav. FTF Dokumentation Nr. 1. januar 2018. s. 14. Hele undersøgelsen kan læses her: https://www.ftf.dk/fileadmin/Billedbase/FTF_analyse_nyhed/pdf_til_nyhed/Temarapport_1_Psykisk_arbejdsmiljoe_og_sygefravaer_web_22.1.2018.pdf

¹² Regeringen, med innovationsminister Sophie Løhde (V), i spidsen præsenterede den 15. marts 2017 Ledelseskommissionen. En kommission bestående af 1 formand og 9 medlemmer. Medlemmerne er ledere med solid ledelseserfaring fra forskellige dele af den offentlige og private sektor samt ledelseseksperter. Regeringens ønske, med at nedsætte en ledelseskommission, var at den i sit arbejde skal kortlægge og analysere offentlig ledelse og komme med konkrete anbefalinger, der kan styrke kvaliteten af offentlig ledelse i fremtiden – såvel i kommuner, regioner og staten, herunder uddannelsesområdet (Finansministeriet, 15. marts 2017). Ledelseskommissionen af rapporterede sine afsluttende anbefalinger til Innovationsminister Sophie Løhde den 12. juni 2018, men har publiceret resultaterne fra det løbende undersøgelsesarbejde på Ledelseskommissionens website: <https://www.ledelseskom.dk/om-kommissionen>

¹³ Citeret fra ”22 centrale fund fra Ledelseskommissionens spørgeskemaundersøgelse. Uddrag og fortolkninger af resultaterne fra den samlede rapport Offentlige ledere og ledelse anno” 2017, side 5.

om at kunne udvikle lokale betingelser for en høj kvalitet af oversættelser ([Madsen 2014: 21] Majgaard red. 2014).

Lovgivning, andre styringskrav og regler anses generelt som et rammevilkår for offentlige ledere, men i den nyere politologiske forskning og med den aktuelle ledelseskommisionens perspektiv rejses spørgsmålet, hvordan lovgivningen og andre styringskrav opleves at påvirke ledelsesrummet? Forstået som i hvor høj grad, de offentlige ledere føler sig begrænset eller understøttet af lovgivningen i deres ledergerning - opleves lovgivning som en sten på vejen i ledergerningen eller som medvind på cykelstien? (Ledelseskommisionen 2017: 5).

Et perspektiv, som ligger i tråd med forskningen inden for Public Service Motivation (Andersen 2012; Andersen & Holm 2014; Øllgaard Bentzen 2016), som peger på, at styringsstrategiers effekter er betinget af, hvordan de opleves, hvilket i høj grad betinges af styringsstrategiens kompatibilitet med den enkeltes motivation (Majgaard red. 2014: 22). En motivation, som både er drevet af ydre økonomisk, rationelle (ekstrinsiske) og indre følelsesmæssige (intrinsiske) motiver (Andersen 2012; Andersen & Holm 2014; Andersen, Majgaard red. 2014: 21).

Public Service Motivation forskningen viser således, at den ydre rationalitets ekstrinsiske incitamentstruktur enten komplementerer eller udfordrer vores indre motivation for at handle på bestemte måder. En handlen, som betinges af, om det pågældende styringstiltag enten opleves som understøttende eller kontrollerende for vores (ledelses)virke. Om styringstiltaget opleves som kongruent med vores intrinsiske motivation om at gøre noget godt (ibid.). Igen en argumentation, der genfindes i Ledelseskommisionens spørgeskemaundersøgelse, hvor nogle af de helt centrale fund viser, at oplevelsen af øget ledelsesrum, tilpas grad af styring samt muligheden for at gøre noget godt for borgeren, er nogle af de faktorer, som motiverer lederne allermest¹⁴.

Der er således med forskningen inden for Public Service Motivation, nyere politologiske forskning som SLIP programmet og helt aktuelt gennem Ledelseskommisionens undersøgelsesarbejde sket en 'opblødning' af rationalitetsforståelsen, i forhold til hvordan vi kan forstå den kompleksitet af modsætninger, der kendetegner landskabet af styrings- og ledelsesstrategier og faktorer, der påvirker de involveredes motivation for at efterleve styringsstrategierne ([Hegnsvad 2014] Majgaard 2014: 35-61).

I dette perspektiv kan man sige, at den rationelle styring hjælper med at analysere og formalisere os ud af eventuelle dilemmaer og for en stund tilvejebringe en reduktion af kompleksiteten (Majgaard 2013: 101). Den økonomisk målrationelle tænkning kan i dette perspektiv derfor skabe orden og stabilitet for en tid, men synes hverken at kunne ophæve eller forklare den grundlæggende paradoksi og 'wickedness', som vi ser i forvaltningen af og arbejdet med børnesagerne.

¹⁴ Se endvidere: <https://www.ledelseskom.dk/publikationer/spoergeskemaundersoegelse>

I forhold til den styringsmæssige praksis, står vi derfor med en erkendelse af, at den øgede brug af markedsbaserede løsninger og de offentlige effektiviseringsbestræbelser siden 1983 ikke rigtig viser sig at slå til over for de mange målsætninger, velfærdsfordringer og hensyn, der ligger i disse sager (Andersen m.fl. 2012, Majgaard red. 2014; produktivitetskommissionen 2013) endsige egner sig som endegyldig ramme for den indre motiverede oversættelse af selvsamme. Til sidstnævnte tjener også at kunne tage højde for de ledsagende følelser, der kan være i spil og påvirke børnesagernes målrationelle styrings- og beslutningsprocesser.

Psykologisk set kan man sige, at denne oversættelse sker gennem en subjektivering af virkeligheden. En subjektivering, der ifølge den psykoanalytisk- og dynamisk baserede organisationspsykologi, sker gennem både bevidste og ubevidste motiver, som selekterer vores perception af virkeligheden (Visholm, 2004: 24). Vores perception af virkeligheden foregår på den måde selektivt. Det, vi har adgang til med vores sanser, sorteres (bevidst og ubevidst), så vi fokuserer på eller retter opmærksomheden mod et bestemt emne og ser bort fra resten (ibid.)¹⁵.

Der arbejdes i denne tænkning blandt andet med en tese om, at der ofte er en fortrængt forbindelse mellem vores følelser og vores evne til at vide. Poet, psykoanalytiker og medicinsk antropolog, Howard F. Stein anser vores intellektuelle evner tæt knyttet til vores følelser, og udtrykker det således: ”*Hvad man ved er uadskilleligt med, hvad man kan holde ud at vide, om sig selv, om andre, om verden*” (Stein 2001: 25, egen oversættelse). Spændingen mellem viden og ikke-viden i disse processer aktiverer både erfaring og fantasi i vores *forestillinger* om virkeligheden.

I denne optik kan vi, gennem påvirkning fra vores ubevidste, være tilbøjelige til at forestille os scenarier og træffe beslutninger, som kan tjene helt andre formål end de synligt rationelle (Eisold 2009).

I den psykoanalytisk baserede organisationspsykologi står anerkendelsen af det ubevidste centralt og med den en forståelse og erkendelse af, at vores ønsker sjældent er enkle, endsige for os selv synlige, at vi sjældent er målrettet ét enkelt mål, eller underlagt én fortolkning eller oversættelse, om man vil (Eisold 2009: 5). Der er med andre ord tale om en optik, der udfordrer det økonomisk rationelle perspektiv og dettes løfte om rationel klarhed og stringens.

¹⁵ Dette underbygges ligeledes af neuropsykologisk forskning: ”Den måde, vi anskuer verden på, er ikke et fotografi. Vores hjerner vælger at hæfte sig ved særlige informationer frem for andre og lægger samtidig en fortolkning over erindringerne, så oplevelsen får en bestemt værdiladet betydning. Men det sker faktisk også, når vi genkalder oplevelsen og mindet” (Dorthe Berntsen, professor ved Psykologisk Institut på Aarhus Universitet) Citatet er MX.dk den 30.04. 2018.

I 'opblødningen' af rationalitetsforståelsen i dele af den traditionelle politologiske forskning imødekommes denne optik med en opfordring til at få disse 'skjulte' mekanismer, det irrationelle på sigtekornet, bevidstgøre det for dermed at kunne tage højde for denne 'rationalitetens bagside' i design af organisationer, styringsmekanismer og ledelsesprocesser ([Lerborg 2014] Majgaard red. 2014: 192).

2. Undersøgelsesfelt, fokus og forskningsspørgsmål

Jeg ønsker med dette ErhvervsPhD-projekt at imødekomme denne opfordring ved at bidrage med et nyt perspektiv på offentlig styring og ledelse set i et spændingsfelt mellem rationalitet og irrationalitet. Et spændingsfelt, hvor det sammensatte forhold mellem rationalitet og irrationalitet sættes på sigtekornet, men med en forståelse af, at rationalitet ikke er en modsætning til følelser, men til irrationalitet. Rationalitet og følelser er ikke som sådan hinandens modsætninger. Det bliver de kun, når komplekse spil af vores konfliktuerende følelsesmæssige kræfter 'besejrer' fornuften (rationaliteten), og irrationalitet derved kommer til at påvirke eller ligefrem dominere vores opgaveløsning ([Schwartz 2001: 49] Kofoed & Visholm 2011: 69).

Med konkret afsæt i forvaltningen af og arbejdet med børnesager i forbindelse med tidlig forebyggelse og indsats er projektets fokus på, *hvordan og i hvilken udstrækning ledere og øvrige beslutningstagere meningsfuldt kan oversætte de mangeartede krav, mål og hensyn til målrettet handling?* Med anerkendelse af, at oversættelsen af de mangeartede krav, mål og hensyn er et resultat af både en ydre styret og en indre drevet motivation, og for bedst muligt at kunne besvare dette spørgsmål, arbejdes der i projektet i koblingen mellem politologisk og psykoanalytisk baseret organisationspsykologisk forskning.

Det politologiske begrebsapparat anses i denne kobling at bidrage med begreber til at forstå og analysere offentlig ledelse som ledelsesdisciplin i en politisk ledet kontekst baseret på forvaltningsretlige begreber som demokrati, legalitet, saglighed, samfundsansvar, autoritet, myndig – offentlighed og legitimitet (Torfing m.fl. 2012). Ledelse forstået som incitamenter, motivation og normer inden for en kontekst af økonomi- og rammestyring (Andersen 2012).

Det psykoanalytiske- og sociodynamisk baserede begrebsapparat anses at give mulighed for at sætte fokus på de bevidste og ubevidste motiver som danner grundlag for individers og gruppers forestillinger om virkeligheden og de handlinger og/eller forsvarsmekanismer, der gribes til for at kunne navigere i disse forestillede virkeligheder.

Begreber som angst, regression, projektion, autoritet, meningskabelse (Hirschhorn 2003; Stein 2004; Armstrong & Rustin 2015; Heinskou & Visholm 2010: 2011) kan i dette perspektiv anvendes til at undersøge vores indre motivationskompleksitet og derved danne grundlag for at forstå nogle af de irrationelle dynamikker, der kan være i spil og påvirke den målrationelle styrings- og ledelsesopgave.

Målsætningen om at undersøge betydningen af interaktionen mellem følelsesmæssige, organisatoriske og strategiske dynamikker har bestemt ikke været gængs inden for de politiske studier. Her har følelser for det meste levet en omtumlet tilværelse uden nogen nævneværdig tilstedeværelse i de rationelle, strukturelle og organisatoriske modeller, som har domineret den akademiske politiske analyse (Goodwin et al. 2001:1). Samfundsmæssige studier har også overvejende portrætteret mennesker som rationelle og instrumentelle. Karaktertræk, som på mærkelig vis antages at udelukke enhver følelse. På en eller anden måde, har forskere formået enten at ignorere den hvirvel af følelser overalt omkring dem i det politiske liv (ibid.) eller sendt samfundsvidenskaben ned ad den vej, der associerer følelser med irrationalitet.

Det er målsætningen at bryde med denne association ved at anse følelser som ledsagere til rationelle såvel som irrationelle processer, og i særdeleshed som en betydningsfuld motivation for handling, (strategiske) valg og beslutningsprocesser (Calhoun 2001:53; Eisold 2009: 122). Som socialpsykolog Thomas Scheff har understreget, er følelser direkte forbundet til moralsk følsomhed såsom skam, skyld og stolthed, og ser dermed følelser som motivation for (politisk) handling (Goodwin et al. 2001: 10). Et perspektiv, der udgør en nøgledistinktion til Rational Choice teoriernes 'homo economicus' følelsesforladte interesse- og præferencebegreb (Calhoun 2001: 50). Et perspektiv, der understøttes af ny dansk forvaltningsforskning vedrørende følelser i politik, hvor f.eks. følelsen af at være særlig forpligtet – samvittighedsfuldhed - viser sig som en meget stærk motivation for (politisk) handling (Sonne Nørgaard 2018)¹⁶.

Ser man på den nyere forskning inden for "Institutional Work teorierne" (Voronov & Vince 2012) argumenteres der også her for at inkludere en analyse af følelsesmæssige og ubevidste processer i organisatoriske studier for dermed at skabe et kryds mellem aktørernes intentionalitet og rationalitet (Voronov & Vince 2012: 58). Følelser, tanker og handlinger vurderes på det grundlag i forhold til givne processer og situationer (Kofoed & Visholm 2011: 71). I dette ErhvervsPhD-projekt vurderes de i forhold til situationer af styringsstrategisk krydspres, og hvad disse situationer skaber af ledelsesmæssige udfordringer og muligheder i arbejdet med børnesager.

¹⁶ Professor i statskundskab, Asbjørn Sonne Nørgaard undersøger i sin '*Human behavior outside and inside bureaucracy: Lessons from psychology*', hvorledes nyere psykologisk forskning kan tilføje vigtige nuancer til psykologien om den menneskelige beslutningstagen. Nørgaard peger i sin forskning her på, at eksempelvis hurtig og intuitiv tænkning, og ikke mindst følelser spiller en meget større rolle i vores dømmekraft og beslutningsprocesser end, hvad Simon antog i sit begreb om begrænset rationalitet (Simon, H. A. (1976 [1947]). *Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organizations*. 3rd Edition. New York: The Free Press) og Downs i sine antagelser om betydningen af personlighedstyper (Downs, A. (1967). *Inside Bureaucracy*. Prospect Heights, Ill: Waveland Press). Nørgaard, A.S. (2018): *Human behavior outside and inside bureaucracy: Lessons from psychology*. Journal Of Behavioral Public Administration 1(1): 1-16.

Ledere og øvrige beslutningstagere anses her som værende en del af et større ledelsessystem, organiseringer og politisk-administrative strukturer – den såkaldte styringskæde. Det betyder, at det er nødvendigt at se ud over den kommunale sammenhæng og ind i den samlede politisk-administrative kontekst på området for udsatte børn og unge. Den samlede politisk-administrative kontekst undersøges i sin helhed, men gennem de forskellige (system)dele, deres kapacitet og interaktion eller mangel på samme i arbejdet med børnesagerne. Det betyder, at projektet omfatter repræsentanter for de ledere og øvrige beslutningstagere, som er involveret i børnesagernes styringsstrukturer og beslutningsprocesser.

Spørgsmålet om, *hvordan og i hvilken udstrækning ledere og øvrige beslutningstagere meningsfuldt kan oversætte de mangeartede krav, mål og hensyn til målrettet handling*, skal derfor ses i sammenhæng med og afhængig af det samspil, som der er med den øvrige organisering, styringskæde- og ledelsesstrøge- og andre strukturelle forudsætninger.

Begrebet strategisk ledelse forstås i forlængelse heraf bredt set som relationen (og friktionen) mellem styringsstrategier, samarbejds- ledelsesprocesser nedad såvel som opad i systemet i arbejdet med børnesager. Projektet har her fokus på samspillet mellem ledere og øvrige beslutningstagere på centraladministrativt- og kommunalt niveau samt mellem myndigheds-; udfører- institutionsniveau samt til børnene selv og deres forældre. Formuleringen '*øvrige beslutningstagere*' henviser primært til de sagsbehandlere, der træffer beslutninger på myndighedsniveau.

Projektets genstand er med afsæt heri *lederen-i-strukturen set som i et dynamisk og gensidig påvirkende forhold*. Udover at være et eviggyldigt genstandsfelt i de sociale videnskaber, har det fra den historiske empiri og tilbage fra de store psykologiske eksperimenter, været dokumenteret at den måde, hvorpå vi indretter, samarbejder i og med vores systemer og organisationer, har indflydelse på vores adfærd, moral og etik (Bauman 2000; Bauer 2001; Du Gay 2007; Rostbøll 2010; Høgh-Olesen & Dalsgaard red. 2012). De mange system- og ledessvigt i børnesagerne viser, at det er konsekvenser, som det fortsat er vigtigt at undersøge dybden og betydningen af (Ankestyrelsen 2010: 2012; Socialministeriet 2012; Bjørn 2013, Rigsrevisionen 2016: 2017).

I dybet af disse sager, ligger også spørgsmålet, om vi er mere komplekse, 'wicked' og sammensatte, end vi kan holde ud at tænke om os selv, vores system og om vores samfund?

Med dette afsæt og som understøttelse til projektets spørgsmål om, *hvordan og i hvilken udstrækning ledere og øvrige beslutningstagere meningsfuldt kan oversætte de mangeartede krav, mål og hensyn til målrettet handling* stilles følgende forskningsspørgsmål:

- Hvordan oplever ledere og øvrige beslutningstagere selv situationer af krydspres og 'wicked problems'?
- Hvilke følelser kommer de konkret i kontakt med?
- Hvilke rationaler, hensyn og motivationer lader ledere og andre beslutningstagere indgå i de beslutninger, hvori de er involveret?

- Hvordan oplever lederne deres muligheder for at tage autoritet som ledelse, og hvilke strategier bringes i spil for at lykkes med opgaven?

Forskningsspørgsmålenes funktion er at danne en ramme for en undersøgelse af interviewpersonernes tanker og følelser gjort tilgængelige gennem deres erfaringer fra deres professionelle roller i systemkontekst (Armstrong 2005; Long 2013: 313; Hollway & Jefferson 2013). Sagt med andre ord, en udforskning af systemets subjektivitet, og hvad den betyder for handlingerne begået af ledere og andre beslutningstagere i det pågældende system.

3. Forvaltningen af og arbejdet med børnesager

Projektets fokus nødvendiggør en bevidsthed om projektets konkrete afsæt - forvaltningen af og arbejdet med børnesager¹⁷.

Børnesager anses for nogle af de mest komplicerede sager at arbejde med på det sociale område. Som beskrevet indledningsvist, er der tale om et samarbejde i et kryds(pres) mellem forskellige styrings- og ledelsesmæssige, juridiske, økonomiske og forvaltningsretlige betingelser, med en tværfaglig tilgang og indsigt i børnenes og familiernes situation og perspektiver (Bjørn 2013).

Et samarbejde, som ofte er båret af forskellige interesseperspektiver- og konflikter. Perspektiver og konflikter, som naturligt opleves i forskellig intensitet alt afhængig af, om man arbejder konkret med børnene og deres familier, som ministerbetjenende afdelingschef i Børne- og Socialministeriet, eller som forvaltningsdirektør i forholdet mellem den (kommunal)politiske prioritering og den organisatoriske leverance. Fællesnævneren for alle niveauer er, at det er et arbejde, der ledsages af børnesagernes følelsesmæssige aspekt og omverdenens bevågenhed.

Forvaltningsretligt rummer den sociale myndighedsopgave en delegering af ansvar, magt og myndighed i samfundets (gode) tjeneste. En delegering, som er en grundlæggende bemyndigelse til at kunne træffe beslutninger på andre menneskers vegne og dermed en delegeret autorisation til at udøve magt over andre mennesker. Denne magtfuldhed implikerer i sit udgangspunkt et stort ansvar samt forståelse for de mange komplicerede problemstillinger i forhold til en families og barns situation. En opgave, som i realiteten er at tage skønmæssig stilling til, hvad der i den givne situation er det rigtige eller forkerte valg

¹⁷ En 'børnesag' eller 'familiesag' er en kommunal term, som i flere tilfælde kan være svær at gennemskue eller placere. Det er dog en Børne-/Familiesag, når der er oprettet en sag i kommunen. Har kommunen modtaget en underretning på et barn/børn, har kommunen pligt til at oprette en sag og til at kontakte forældrene/forældremyndighedsindehaveren. Selve kontakten fra kommunen er ikke ensbetydende med, at der er "noget galt", men i første omgang blot, at kommunen er blevet gjort opmærksom på noget uhensigtsmæssigt og derefter har pligt til at handle på denne underretning. (www.bisidderhjaelpen.dk)

at træffe i forhold til proportionalitet og berigtigelse af den givne foranstaltning og indsats, der iværksættes over for barnet, den unge eller familien. Uanset hvor fagligt kompetent og professionelt, der arbejdes med disse vurderinger, kan det vise sig at gå galt – det er et vilkår¹⁸!

Det kræver således en vis portion robusthed og (moralisk) mod at kunne tåle (etisk) ambivalens og kompleksitet i børnesagernes svære beslutninger og mange hensyn. Beslutninger, som til tider må træffes under politisk pres, pres fra enkeltsager i medierne og fra en offentlighed, der generelt efterspørger lette løsninger på komplekse problemstillinger. Et sådant arbejde ledsages af mange og ofte modsatrettede følelser. Følelser, som er vigtige at kunne forstå i forhold til de børn, unge og familier, der arbejdes med og de særlige problemstillinger, de bringer med sig (Bonnerup & Simony 2012: 119).

Tilsammen følelser, som er nødvendige at finde professionelle måder at anerkende, absorbere og bearbejde, hvilket også stiller nogle særlige krav til de omgivne strukturer (ibid.). Ledelses- og myndighedsopgaven i forbindelse med børnesager er på det grundlag i sig selv et forvaltningsmæssigt og strukturelt komplekst samt psykologisk set følelsesmæssigt krævende arbejdsområde.

4. Reformering af den struktur- og fagpolitiske kontekst¹⁹

Spørgsmålet om, hvordan og i hvilken udstrækning ledere og øvrige beslutningstagere kan oversætte de mangeartede krav, mål og hensyn til målrettet handling har i sit afsæt en opmærksomhed på det dynamiske forhold mellem lederen (og øvrige beslutningstagere) og strukturen. Jeg ønsker med dette udgangspunkt indledningsvist at kaste lys over og dykke ned i den struktur- og fagpolitiske udvikling, som to parallelle og til dels inter-relaterede udviklings- og reformveje, der har tegnet området for udsatte børn og unge fra Tøndersagen i 2005 og frem til i dag.

Det er dog lettere sagt end gjort, da der for begge områder er tale om et væld af politiske reformer, pakker og indsatser begyndende med nedsættelsen af Strukturkommissionen i

¹⁸ Erstatningssagen mod Kalundborg Kommune, hvor Jean Rasmussen blev misbrugt af sin stedfar fra hun var otte år og 4 år frem, uden daværende Bjergsted Kommune greb ind. Og så alligevel. En sagsbehandler iværksatte en række undersøgelser på foranledning af Jean Rasmussens egne udsagn om, at stedfaren gjorde 'nogle dumme ting'. En psykolog besøgte hjemmet, talte med stedfaren, iværksatte familierapi, skrev i journalen, at "skaden var sket og der ikke angiveligt ikke vil være yderligere krænkelse. Men det var der. Kalundborg kommune (Bjergsted kommune blev lagt ind under ved strukturreformen) har anført i retten, at *sagsbehandleren dengang overholdt gældende service- lov og alene fortog et fejlskøn*. Kalundborg er 24 år efter dømt til at betale 300.000 kr. i erstatning til Jean Rasmussen (Jyllands-Posten, Indland side 9. fredag den 31.08. 2018).

¹⁹ Dette afsnit er skrevet ud fra et policy-perspektiv, og hviler primært på officielt kildemateriale, såsom ministerielle rapporter, redegørelser, lovgivninger, bekendtgørelser, økonomiaftaler, pagter m.v.

oktober 2002 som startskuddet til at ændre strukturen i hele den offentlige sektor²⁰ (Greve & Ejersbo 2014: 16).

Den 1. januar 2007 trådte kommunalreformen i kraft, der med sit omfattende lovgrundlag, betød markante ændringer for den organisatoriske struktur og opgavefordelingen i hele den offentlige sektor. Overordnet set bestod reformen af tre hovedelementer: Et nyt kommunalt danmarkskort, en ny opgavefordeling og en finansierings- og udlignings-reform²¹. For det specialiserede børneområde betød reformen, at kommunerne fik ét samlet myndighedsansvar, forsyningsforpligtelse og finansieringsansvar. Hensigten var at sikre gennemsigthed i ansvarsplacering i forhold til serviceniveau og prioriteringer internt i kommunerne. Herudover var hensigten, med den ny opgavefordeling, at sikre en klarere samarbejdsmodel mellem stat og kommuner byggende på mål- og rammestyring med Folketinget som ansvarlig for at fastsætte de overordnede mål og rammer²².

Som formuleret i økonomiaftalen for 2007 ”Regeringen og KL er enige om, at decentraliseringens fordele skal udnyttes bedst muligt, herunder ved at sikre kommunerne en større frihed i tilrettelæggelsen af de kommunale opgaver betinget af en større gennemsigthed om resultater og opfyldelsen af nationalt fastsatte mål. Det kan opnås ved, at der i de forskellige styringsrelationer mellem staten og kommunerne i højere grad fokuseres på styring ved opstilling af mål og økonomiske rammer frem for regulering af processerne i opgaveløsningen” (Aftale om den kommunale og regionale økonomi for 2007· Juni 2006: 26-27)²³.

I forhold til området for udsatte børn og unge betød det, at kommunalbestyrelsen som øverste politiske myndighed, blev ansvarlig for al rådgivning af borgeren og ansvaret for at træffe afgørelse om og finansiere tilbud og ydelser efter serviceloven. Kommunalbestyrelsen fik tillige forsyningsansvaret i forhold til borgeren og kan opfylde dette ansvar ved

²⁰ Herunder andre af de større institutionelle områder som i politiet, domstolene og på universiteterne (Ejersbo & Greve 2014).

²¹ Kommunalreformens lovgrundlag udgjordes på vedtagelsestidspunkt af 72 love, fordelt på 14 forskellige ministerier. Der var i september 2006 udstedt i alt 92 bekendtgørelser og 22 vejledninger til udmøntning af kommunalreformen. Desuden forventede ministerierne på dette tidspunkt at udstede i alt yderligere 152 bekendtgørelser og 35 vejledninger frem til reformens ikrafttræden 1. januar 2007 (Kommunalreformens gennemførelse – en status, 2009: 8-9). Det skønnedes, at i alt ca. 455.000 offentligt ansatte skiftede arbejdsgiver i forbindelse med kommunalreformen. Det er dog kun en for mindre del af disse medarbejdere, at skiftet til en ny arbejdsgiver umiddelbart indebærer skift af arbejdsplads og eventuelle arbejdsfunktioner (Kommunalreformens gennemførelse – en status 2009: 4).

²² Status for kommunalreformens gennemførelse – 2009 Udgivet af: KL, Danske Regioner og Indenrigs- og Socialministeriet Udgivet april 2009:14.

²³ Man kan sige, at ordlyden om mål- og rammestyring i denne økonomiaftale i stor udstrækning går igen i økonomiaftalen for 2017, som refereret til indledningsvist.

at bruge egne tilbud eller ved at indgå aftaler om brug af andre kommuners tilbud, regionale eller private tilbud (Status for kommunalreformens gennemførelse 2009: 65-66)²⁴. Med kommunalreformen overgik det samlede prioriterings- finansierings- og styringsansvar således til kommunalpolitikere, og det kommunale selvstyre var en realitet. Et selvstyre og ansvar som blev sat på en alvorlig prøve gennem de følgende års kraftige vækst i udgifterne på området²⁵.

En udgiftsvækst, der betød, at man fra Indenrigsministeriets- og Finansministeriets side begyndte at se kritisk på kommunernes økonomiske forvaltning af opgaven. Også i kommunerne var man blevet opmærksom på, at udgifterne ikke bare kunne stige 'til himmels', men at området både kunne og skulle styres bedre. Der opstod på baggrund heraf en diskussion om, hvorvidt man kunne gøre noget andet? Om området kunne styres på en anden måde? Om der også professionsfagligt kunne arbejdes med andre metoder, så en anbringelse kunne bidrage med mere end blot at fjerne et barn fra en uacceptabel situation i hjemmet. At en anbringelse også skulle kunne bidrage positivt til at hjælpe barnet videre. Der var på mange måder tale om en diskussion som udfordrede den hidtidige anvendelse af længerevarende (og dyre) institutionsophold som den primære løsning.

En diskussion, der i dette regi i høj grad var præget af den økonomiske dagsorden, og som daværende borgmester Marie Stærke (S) udtalte sig om: *"Lad mig slå helt fast, at det specialiserede område kan og skal styres. Vi skal passe på med at acceptere, at det er et område, hvor udgifterne bare vil blive ved med at stige, som nogle faglige organisationer blandt andet hævder. Hvis vi accepterer det, vil det blot gå ud over normalområder som folkeskolen og daginstitutioner"* (Momentum 03 - 16. marts 2010: 2). En udtalelse, som flankeredes tæt af daværende KL-formand Erik Fabrin, som pegede på, at der var sket en betydelig holdningsændring hos kommunalpolitikere: *"Der er sket et fantastisk holdningsskifte. Da KL holdt det årlige kommunaløkonomiske forum i januar i år, gik diskussionerne kun på, hvordan vi skal styre det specialiserede børneområde. Da vi stod til den samme konference året før, var det kontroversielt overhovedet at diskutere, om vi kan styre området"* (Momentum 03 - 16. marts 2010: 3).

En diskussion, som forstærkedes af den økonomiske krise og ikke mindst med indgåelsen af finanspagten i 2011 som resultatet af EU-landenes ønske om, med et selvstændigt supplerende regelsæt, at stramme kravene til medlemslandenes budgetunderskud og gæld²⁶. Hovedformålet med finanspagten var, at få deltagerlandene til at indføre en regel

²⁴ For overblik og uddybning i forhold til strukturkommission, lovgivningsproces m.v. samt løbende evaluering af kommunalreformen i 2007, se <https://oim.dk/arbejdsmraader/kommunal-og-regionaloekonomi/kommunale-opgaver-og-struktur/kommunalreformen-i-2007.aspx>

²⁵ En analyse fra KL viste, at udgifterne til specialundervisning og udsatte børn og unge steg med henholdsvis 18 og 11 procent på blot to år – fra 2007 til 2009. MOMENTUM. 2. Årgang. 3. Udgave, KL. 16. marts 2010

²⁶ Det var oprindeligt planen, at pagten skulle indføres ved en ændring af EU's traktater, men Storbritannien modsatte sig, at pagten blev en del af EU's eksisterende regler. Finanspagten er derfor vedtaget som en såkaldt mellemstatslig traktat med tvungen deltagelse af eurolandene og valgfri deltagelse for ikke-eurolande. Da Danmark ikke er et euroland, kunne Danmark have valgt

i deres nationale lovgivning om, at de hvert år ikke måtte bruge flere penge end de fik ind fra skatter og afgifter i en konjunkturneutral situation. En budgetregel med det formål at gøre det lovpligtigt at have et offentlige budget, der er i strukturel balance eller overskud²⁷ - aldrig i underskud. Finanspagten blev i Danmark gennemført ved den såkaldte budgetlov²⁸ og Loven om De Økonomiske Råd og Det Miljøøkonomiske Råd²⁹.

Med budgetloven fastsattes tre udgiftslofter for henholdsvis stat, kommuner og regioner. Fastsættelsen af de tre lofter skulle sikre, at der placeredes et klart ansvar for udgiftsstyringen hos hver af de tre sektorer, samt at udgiftsloftet for den enkelte sektor blev koblet til budgetter og regnskaber i sektoren. Finansloven og de kommunale og regionale budgetter skal hvert år holdes inden for lofterne og med indførelse af økonomiske sanktioner som sikring for overholdelse af udgiftslofterne. En sanktionsmekanisme, der indebærer en kollektiv modregning i kommunernes bloktilskud, hvis kommunernes budgetter overstiger det aftalte³⁰.

Med ca. 70 procent af de kommunale udgifter og omfattet af udgiftsloftet tvinges kommunerne hermed til en voldsom økonomisk ansvarlighed for at kunne leve op til regeringens målsætning om økonomisk nulvækst i den offentlige sektor under ét. For at realisere de finans- og udgiftspolitiske målsætninger er der derfor behov for at tænke opgaveløsning og udgiftsstyring anderledes, hvilket lægger et stort pres på det kommunaløkonomiske system. Det står klart, at man ikke kun kan spare sig ud af problemerne, man bliver dybest set nødt til at tænke opgaveløsningen anderledes og med den erkendelse fødes den såkaldte kommunaløkonomiske dagsorden – også kaldet innovationsdagsordenen.

En dagsorden, hvor der på den ene side stilles kontante krav om stram økonomistyring og effektivisering og på den anden side krav om det personlige lederskab indeholdende stærke relations-, motivations-, og innovationskompetencer. Ledelse bliver også i denne sammenhæng en af de helt centrale parametre, hvorigennem løsningen skal findes, hvilket også sætter den kommunale ledelse under pres. Der efterspørges i realiteten to parallelle

ikke at deltage i finanspagten og dermed ikke indføre en budgetlov. Alle medlemslandene med undtagelse af Storbritannien, Tjekkiet og Kroatien deltager i finanspagten. Rent formelt er pagten altså ikke en del af EU's regelsæt, men en aftale indgået mellem en række medlemslande. For yderligere overblik og information, se http://www.eu.dk/da/fakta-om-eu/politikker/oeconomisk-politik/finanspagt#accordiongloabcontent_0_pagelayoutabodycontent_0_informationpageacontent_5_informationspotdcontent137972a16f954b6198446fd89c5f5661_0

²⁷ Finanspagten sætter en grænse for, hvor stort det såkaldte strukturelle underskud (det offentlige underskud rensat for konjunkturudsving og engangstiltag) må være hvert år. Danmark bestemmer dog selv inden for visse rammer, hvordan man regner sig frem til størrelsen på dette strukturelle underskud ([svar på udvalgsspørgsmål](#)).

²⁸ Lov nr. 547.

²⁹ Lovbekendtgørelse nr. 181 af 13. februar 2017.

³⁰ Det er dog vigtigt at have opmærksomhed på, at budgetloven ikke fastsætter, hvordan de budgetterede udgifter i den enkelte kommune skal udvikle sig fra år til år. Det er fortsat en lokalpolitisk prioritering. <https://www.denoffentlige.dk/kl-forbereder-kommuner-paa-ekstraordinaere-bespaelser-i-budgetterne-2019>

ledelsesspor: At kunne skære i ressourcerne samtidig med at kunne frisætte de resterende ressourcer til innovation i forhold til opgaveløsningen.

Køge kommune sætter i 2012 ord herpå i en stillingsannonce, hvori de søger en ny direktør for Børne- og Ungeforvaltningen med ”et skarpt blik for udvikling og innovation”, og hvori det hedder: *”Du vil få en vigtig rolle i udviklingen af visionære og holdbare svar på tidens centrale velfærdspolitiske udfordringer. Du vil aktivt skulle arbejde med dilemmaet mellem faldende ressourcer og en stigende efterspørgsel på ydelser og velfærd.”*³¹

Drevet af denne udvikling bliver diskussionen, om man i virkeligheden kan arbejde med området på en anden måde til en skarpere pris og med en samtidig større effekt³²?

Parallelt hermed, og i sin opstart uafhængig af kommunalreformens strukturelle forandringer, foregik tilsvarende diskussioner men ud fra et fagpolitisk og professionsfagligt udgangspunkt. Diskussioner, som afspejledes i anbringelsesreformen fra 2006 og Barnets reform fra 2009³³. Begge reformer, som både forandrede grupperingerne i de professionsfaglige miljøer, og i høj grad også var med til at flytte sektoren fra en udpræget brug af langtidsanbringelser til i langt højere grad at arbejde med tidlig indsats og med et forebyggende sigte. Et sigte båret af anbefalinger af kortidsanbringelser ud fra et såkaldt progressions- og normaliseringsperspektiv gennem tilbud i nærområdet, plejefamilier, netværkspleje, støtte-kontaktpersonkorps og socialrådgivere i daginstitutioner og på skoler.

På trods af dette reformarbejde, og med dem alle de gode intentioner, fortsatte de tragiske børnesager dog med rulle hen over TV-skærmene (Esbjerg, Bornholm, Møn, Mø, Rebild, Brønderslev). Alle sager, som trak lange tråde tilbage til grumme kommunale forvaltningsvigt. Omfanget af disse sagers systemsvigt betød, at der hen over de næste år foregik et omfattende kulegravnings- og ekspert- og udredningsarbejde i forhold til, hvordan indsatsen kunne styrkes i forhold til at forebygge og undgå sager om omsorgssvigt og overgreb mod børn. Hvordan kommunerne fremadrettet burde håndtere sager om udsathed og overgreb mod børn både hurtigt, kompetent og inden for lovens rammer og hensigt³⁴.

³¹ Uddrag fra stillingsannonce indrykket i Djøfbladet Nr. 3 2012 og her citeret fra projektopgaven ”Fagchefers ledelsesrum under den kommunalpolitiske dagsorden”, juni 2012, s. 6. Master i Organisationspsykologi (MPO), Roskilde Universitetscenter.

³² Det er samme perspektiv der har været på ældreområdet med rehabilitering, i psykiatrien med recovery m.v.

³³ Anbringelsesreformen, der trådte i kraft den 1. oktober 2006, var et resultat af et bredt forlig mellem Venstre, De Konservative, Socialdemokraterne, Socialistisk Folkeparti, Det radikale Venstre, Dansk Folkeparti og Kristendemokraterne. Barnets reform blev også vedtaget med et bredt flertal i Folketinget – alle partier undtagen Enhedslisten - den 4. juni 2009 Lov om social service, lov om retssikkerhed og administration på det sociale område og forældreansvarsloven. Begge reformer har siden gennemgået flere lovændringer, for et detaljeret overblik se: <http://www.social-jura.dk/content-storage/love/love/service/lov/#c28771>

³⁴ For et mere detaljeret overblik over indholdet af henholdsvis kulegravning og udrednings- og ekspertarbejde [Læs Ankestyrelsen kulegravning \(pdf\)](#) og [ekspertpanelets anbefalinger \(pdf\)](#)

Resultatet af dette arbejde blev den såkaldte Overgrebspakke, der trådte i kraft per 1. oktober 2013. En samlet indsats til beskyttelse af børn og unge mod overgreb, der består af en række initiativer samt ændringer i serviceloven i forhold til kravet om, at færre børn skal udsættes for vold eller seksuelle overgreb, og at overgreb mod børn skal opdages og håndteres tidligt og gennem høj kvalitet i sagsbehandlingen³⁵. Overbegrebspakken indeholder også oprettelsen af de særlige børnehuse som en koordineret, tværsektoriel og tværfaglig indsats i sager om overgreb mod børn og unge og i et børnevenligt miljø³⁶.

Der var dog fortsat en erkendelse af, at alt stadig ikke fungerede lige godt alle steder, i særdeleshed i forhold anbringelsesstederne, hvorfor en omfattende godkendelses- og tilsynsreform præsenteredes i september 2012. Tilsynsreformen - Et nyt socialtilsyn – Bedre kvalitet for udsatte børn og voksne - indeholder en række initiativer, der skulle sikre en bedre indsats og højere kvalitet i de sociale døgntilbud. Reformen kom, som de andre reformer, i kølvandet på en række sager om børn og voksne, der er blevet svigtet af de sociale tilbud, der ellers skulle tage sig af dem³⁷.

Som daværende Social- og integrationsminister Karen Hækkerup blev citeret for at sige ved præsentationen af reformen tilbage i september 2012³⁸: *”Når vi som samfund træder til og tilbyder at hjælpe vores borgere, har vi et særligt ansvar for at sikre trygge forhold, der bidrager til disse børn, unge og voksnes udvikling og selvudfoldelse. Men virkeligheden ser desværre ikke altid sådan ud. Den seneste tids mange grumme enkeltsager viser, at de sociale tilbud alt for længe har fået lov at leve deres eget liv. Vi har stillet for få og for uklare krav til tilbuddene, og vi har været for dårlige til at skelne mellem skidt og kanel – mellem de gode og de dårlige tilbud. Det retter vi op på nu...”*

Behovet for yderligere at kvalitetssikre og styrke indsatsen i forhold til tidlig forebyggelse og indsats fortsatte med Finansloven for 2014, hvor der i den forbindelse blev afsat i alt 280 mio. kr. i 2014 – 2017 til en samlet forebyggelsesindsats - Tidlig indsats – livslang effekt³⁹. En samlet indsats, der igen skulle styrke den tidlige og målrettede indsats over for børn og unge, der vokser op i udsatte familier. Det faglige fokus i forebyggelsespakken

³⁵ Læs mere om overgrebspakken her <https://socialstyrelsen.dk/born/overgreb/overgrebspakken> Satspuljepartierne blev i efteråret 2012 enige om at afsætte 268 mio. kr. over fire år til udmøntning af overgrebspakken gældende fra 1. oktober 2013.

³⁶ Læs mere om børnehuse her <https://socialstyrelsen.dk/born/overgreb/bornehuse>

³⁷ Godkendelses- og tilsynsreformens ikrafttrædelse den 1. januar 2014 betød i praksis, at godkendelses- og tilsynsopgaven blev flyttet fra de 98 kommuner til 5 store tilsynsenheder (socialtilsyn) i 5 kommuner ud fra målsætningen om et professionelt og uvildigt tilsyn på det sociale område. De fem socialtilsyn blev således etableret som ny tilsynsmyndighed og fik dermed ansvaret for at (ny)godkende og føre driftsorienteret tilsyn med generelt godkendte plejefamilier og sociale tilbud, herunder både de kommunale og regionale tilbud. Med reformen stilles flere indholdsmæssige krav til tilbuddene, blandt andet et større fokus på faglighed og resultater gennem krav om resultatdokumentation i forhold til de givne indsatser.

³⁸ <http://www.denoffentlige.dk/pressemeddelelser/ny-tilsynsreform-skal-styrke-kvaliteten-i-socialtilbud>

³⁹ Det er måske værd at bemærke, at det er samme Finanslov, hvor budgetlovens udgiftslofter træder i kraft og for samme 4-årige periode 2014-2017.

tager afsæt i regeringsgrundlaget fra 2011, hvor det fremgår at "Alle skal have reelt lige muligheder uanset hvilken familie, de kommer fra" (Socialstyrelsen Viden til gavn). Det samlede initiativ har igen til formål at styrke kommunernes brug af forebyggende indsatser, og sætte fokus på udsatte børns trivsel, udvikling og læring. Initiativet indeholder en række selvstændige indsatser, som kommunerne kan søge om støtte til at afprøve eller implementere⁴⁰.

Der peges med forebyggelsespakken på, at der er store menneskelige, faglige og økonomiske gevinster at hente ved at investere i forebyggelse og dermed fastholde flere børn inden for det normale systems rammer. At en tidlig indsats for et udsat barn kan give livslang effekt. Både for barnet selv og for samfundet som helhed. Som Socialstyrelsen skriver på deres website *"Tidlig Indsats – Livslang effekt skaber viden, der gør det muligt at investere klogt i indsatser til udsatte børn og unge med gode resultater. Det kræver grundig viden omkring implementering, effekt og økonomi. Der er igangsat en række evalueringer af indsatserne i initiativet, som har til formål at skabe viden om implementering, effekt og økonomi, så kommunerne fremover kan udvælge og iværksætte den bedst mulige og mest omkostningseffektive indsats for borgerne"* (Socialstyrelsen Viden til gavn).

En indsats, der i særdeleshed med forebyggelsespakken, viser en ny og inden for sektoren, anderledes tydelig fagpolitisk retorik i forhold til, at tidlig forebyggende social indsats i mange tilfælde kan betale sig rent økonomisk – at man kæder faglige argumenter sammen med økonomiske gevinster. En retorik, hvor der flittigt henvises til analyser der viser, at investeringer i tidlig indsats for udsatte børn giver et betydeligt økonomisk afkast og at det er størst, når man sætter ind i børnenes tidlige leveår⁴¹. Særligt den amerikanske nobelpristager i økonomi og professor ved University of Chicago, James Heckman, hvis forskning i Return of Investment fra 2008 er blevet brugt som argument for tidlige interventioner målrettet børn i forhold til sundhed og trivsel.

Argumenter, som også ligger til grund for daværende Børne- og Socialminister Mai Mercado (K) og daværende regeringsudspil til finanslov 2019, hvor man ønskede at prioritere en milliard kroner til børn fra sårbare familiers første 1.000 dage – flere pædagoger, målrettet uddannelse til personalet og hjælp i hjemmet til, at familierne kan give børnene en bedre start på livet. Med en målsætning om, at det vil mindske den negative sociale arv.

⁴⁰ Læs mere om forebyggelsespakken her <https://socialstyrelsen.dk/projekter-og-initiativer/born/om-tidlig-indsats-livslang-effekt>

⁴¹ Der findes dog relativt få samfundsøkonomiske studier inden for socialområdet og endnu færre studier, som vurderer samfundsøkonomien i forhold til indsatser på det sociale område. Men der findes nogle få både svenske og danske studier, som vurderer samfundsøkonomien ved tidlige forebyggende sociale indsatser samt de samfundsøkonomiske omkostninger ved marginalisering: Det är bättre att stämma i bäcken än i ån, Ingvar Nilsson & Anders Wadeskog, SEE AB, 2008. Investeringer i tidlige sociale indsatser, CASA, 2010.

Økonomiske konsekvenser på området for udsatte børn og unge, Rambøll, 2012.

Samfundsøkonomisk potentiale ved indførelse af Leksand-modellen i Danmark, CEBR, 2012.

Skandia-modellen og udenforskabets pris, Skandia 2014.

Her er argumentationen netop, at de første 1.000 dage af et barns liv har en afgørende betydning for dets udvikling, trivsel og muligheder videre i livet. Med en milliard kroner på finansloven og udspillet ”1.000-dages-program – en bedre start på livet” ønskede daværende regering at give indsatsen til de 0-2-årige børn fra sårbare familier et utraditionelt stort løft⁴².

Der er samlet set ingen tvivl om, at der siden 2005 var været en omfattende strukturel og professionsfaglig reformering af området, og som en forvaltningsdirektør udtrykker det: *”Jeg kan faktisk ikke lige komme i tanke om andre kommunale områder, som har gennemgået sådan et paradigmeskifte på sådan en kort periode”* (forvaltningsdirektør, II 2017).

5. Arbejdshypoteser og antagelser

Ovenstående indikerer, at arbejdet med børnesager i forbindelse med tidlig forebyggelse og indsats ikke kan stå løsrevet og isoleret, men må undersøges og forstås tæt forbundet med den samlede styringsstrategiske, fagpolitiske og strukturelle udvikling og kontekst fra 2005 og frem til i dag. De politiske visioner for og krav om tidlig forebyggelse og indsats, som (re)lanceret i KL udspillet fra 2015 kan således hverken fagligt eller strukturelt ses som isoleret kommunalpolitisk udspil, men derimod som stående på ’skuldrene af’ og flettet tæt ind i en overordnet struktur-; professions- og fagpolitisk drevet reformering af området.

Med kommunalreformen kommer der styringsmæssigt en samling af indsatserne på ét niveau, hvor økonomi og faglighed prioriteres ind i et sammenhængende kommunalt system. Kommunalreformen giver dermed mulighed for at træffe beslutninger i et strukturelt sammenhængende prioriteringssystem. I tråd med øvrige centralpolitiske moderniserings- og effektiviseringsprogrammer, som beskrevet indledningsvist, indførtes også med kommunalreformen en styringsmæssig og New Public inspireret markedstænkning og dermed troen på, at markedsorientering i den offentlige sektor vil føre til større besparelser. En tro på, at når man selv står med regningen, så tilskynder det til at tænke i øget ansvarlighed og effektivitet i de forudgående beslutningsprocesser.

En tænkning der forstærkedes, men uforudset af kommunalreformens ’skabere’, af den økonomiske krise i årene efter 2008 recessionen. Sammen med de generelt stigende udgifter på området lægger begge dele et pres ned gennem systemet for at skabe en tættere kobling mellem det politiske, økonomisk-administrative og det fagprofessionelle niveau - og et forstærket pres fra det politisk-økonomiske niveau til at skabe en effektorienteret

⁴² For at læse mere om udspillet, se:

<http://socialministeriet.dk/nyheder/nyhedsarkiv/2018/aug/1-milliard-kroner-skal-give-boern-fra-saarbare-familier-en-bedre-start-paa-livet-i-de-foerste-1000-dage/>

socialøkonomisk incitamentstruktur med et krav om at få mere service for færre penge. Og ikke mindst et fokus på ledelse som strategisk driver for en effektiv styring kombineret med en innovativ ledelse af de knappe ressourcer.

Denne tveæggede efterspørgsel taler ind i projektets hypotese om, at der sammen med New Public Management strategiens indførelse i 1980'erne blev indført et (utilsigtet) kronisk krydspres i koblingen mellem offentlig styring og ledelse. Et krydspres, der muligvis kan tilskrives, at der aldrig for alvor er gjort op med strategiens egen teoretiske spænding. En spænding som går mellem Ny Institutionel Økonomi" og ledelsesteoriene, som basalt set bygger på to uforenelige budskaber mellem på den ene side mistillid og kontrol og den anden på tillid og motivation (Greve 2002). Det er projektets antagelse, at denne form for "skizofreni" fortsat skyder ned gennem systemerne og til stadighed forplanter sig i det strategiske lederskab som skismaer, når den enkelte leder skal begrunde sine prioriteringer overfor forskellige parter i systemet (Klausen 2001: 62; Dansk Socialrådgiverforening 2014).

Det er forskningsmæssigt veldokumenteret, at kontrol og detaljstyring tager ressourcer fra kerneydelsen, demotiverer medarbejderne og skaber dårlige resultater (Torfing m.fl. 2012, Andersen 2012; produktivitetskommission; Majgaard red. 2014; Majgaard 2013; Eriksson & Smith 2015). På trods heraf er det også veldokumenteret, at den centrale overvågning i form af blandt andet kontrol- og dokumentationskrav til kommunerne er fortsat stigende (Produktivitetskommissionen 2013; Majgaard red. 2014; Socialrådgiverforeningen 2014). Projektet ønsker at undersøge dette skisma og arbejder ud fra en hypotese om, at denne regel- og kontrolstyring taler ind i en grundlæggende angst for kaos og vilkårlighed, som kontrol og regelefterlevelse synes at dæmpe. Bagsiden er dog, at det samtidig de-autoriserer tilliden til den hierarkiske og forvaltningsmæssige delegering af beslutningskompetencer ned gennem styringskæden helt ned til børnene, som de-autoriseres ved ikke reelt at blive inddraget i egen sag (Jensen 2014).

Det undersøges i projektet, i hvilken udstrækning disse udtryk for strukturel "skizofreni" og "de-autorisering" gør sig gældende i forhold til kravene om tidlig og forebyggende indsats, og hvilken betydning disse mekanismer har for en meningsfuld implementering heraf. Det diskuteres desuden, i hvilken udstrækning et fokus på systemets egen produktion af strukturel irrationalitet kan skabe et grundlag for at ændre dette mønster.

6. I grænsfeltet mellem videnskabsteori og filosofi

Overordnet er projektet, gennem sit fokus og spørgsmåls fortolkende perspektiv og undersøgelse af den 'menneskelige forståelse af sig selv og sin handling', videnskabsteoretisk rundet af det hermeneutiske erkendelsesprincip (Juul & Petersen 2012: 108). Et erkendelsesprincip, hvor der søges efter meningen med en given handling i stedet for årsagerne til

den. At handlinger henter deres mening og betydning fra det sociale livs fælles forestillinger og regler, og udledes af de aktører, der finder mening heri (Hollis 2000: 17). At forstå *mening* er dog lidt af en 'øvelse', og som Martin Hollis udtrykker det: "*Meanings - a nimble and ambiguous word which will give us great trouble - range from what is consciously and individually intended to what is communally and often unintendedly significant*" (Hollis 2000: 17).

Det er særligt i forhold til at imødegå denne 'øvelse', at jeg i projektet anvender det psykoanalytisk baserede approach. En approach, der samtidig indskrives i den kritiske teori. En tværvidenskabelig videnskab om samfundet, der på én gang er helhedsorienteret og kritisk, og hvor både hermeneutikken og filosofien generelt tiltænkes en særlig rolle (Lippert-Rasmussen m.fl. 2010: 168). En rolle, der i projektet aktualiseres fra start gennem titlens ordlyd '*Good Will Hunting*', hvormed projektet indtræder i nogle grundlæggende videnskabsteoretiske- og politisk-filosofiske refleksioner og diskussioner i forhold til begrebet vilje. Vilje såvel i sjælelivet som i det politiske virkes dannelse af stat og samfund. Vilje som forbinder sig til, og som transcenderer grænsen mellem individ og struktur (samfund) og dermed overskrider grænsen mellem subjektivitet og socialitet. Vilje, som (inter)subjektiv følelse, som motivation for handling, og vilje i politisk forståelse i kraft af begrebet om den moralske vilje og almenviljen. Den fælles vilje som en fælles retning for politisk handling og sameksistens. Men også vilje som fornuftens udfordrere i form af en uregerlig, ulogisk, irrationel drift. Kort sagt, vilje som et psyko-socielt begreb.

Dette udgangspunkt betyder, at projektet videnskabsteoretisk bevæger sig mellem human- og samfundsvidenskab og i grænsefeltet mellem videnskab og filosofi⁴³ (Christensen 2011: 9). Et grænsefelt, der også forbinder projektet til den klassiske deling mellem begreberne fornuft, erkendelse, følelse og vilje. Begreber, som så at sige står 'filosofiske og erkendelsesteoretiske faddere' til projektets kombinatoriske teoriramme og med udgangspunkt i og omkring genstandsfeltet – *lederen i strukturen set som i et dynamisk og gensidigt påvirkende forhold*. Med genstandsfeltets fokus på lederen (og øvrige beslutningstagere) indtræder projektet på den humanvidenskabelige scene med subjektet som (psykologiens) genstandsområde. Her betyder det at være subjekt, at være en aktivt handlende agent, hvor 'rationalitet' henviser til de bevæggrunde, subjektet har til at agere, som det gør (Christensen 2011: 20).

Et genstandsfelt, der i den politiske filosofi og teori, har sit grundlæggende omdrejningspunkt om den menneskelige frihed, den fri vilje, eller mangel på samme i de samfundssociale strukturer, vi som sociale aktører indgår i (Buch-Hansen & Nielsen 2012: 291). Det er samtidig et politologisk filosofisk omdrejningspunkt, som bliver udfordret af den psykoanalytisk baserede organisationspsykologi, der med begrebet om det ubevidste, sætter

⁴³ To discipliner som i dag ofte opfattes som adskilte, men som i dette projekt forsøges vævet tættere sammen. Christensen (2011) citerer Engelsted (1989) til at beskrive dette forhold som, at: "*Videnskabens projekt er (erkendelsen af) genstanden. Filosofiens projekt er erkendelsen (af genstanden)*" ([Engelsted, 1989, I: 10] Christensen, 2011: 9).

spørgsmålstegn ved, om vi overhovedet kan siges at være frie, om vi har en fri vilje. Spørgsmål, der også stilles i dele af den filosofiske tænkning og i samfundsvidenskaben (Hollis 2000: 12)⁴⁴.

Det psykoanalytisk baserede perspektiv udfordrer betydningen af frihed, forstået som fri af ubevidste drifter (viljer), som påvirker og motiverer vores bevidstheds følelser, tanker og handlinger. Et perspektiv, som arbejder med en antagelse om, at begreber som vilje og motivation, måske er mere komplekse end den bevidste fornuft, rationalitet og erkendelse rækker til, og at denne kompleksitet kan give sig til kende i vores erkendelsesmæssige processer, og i de beslutninger vi træffer. En kompleksitet, som jeg har en antagelse om, giver sig til kende forhold til forvaltningen af og arbejdet med børnesager i forbindelse med tidlig forebyggelse og indsats og i forhold til det overordnede spørgsmål om, *hvordan og i hvilken udstrækning ledere og øvrige beslutningstagere meningsfuldt kan oversætte de mangeartede krav, mål og hensyn til målrettet handling?*

I den politologiske forståelse, knytter begrebet vilje sig tæt til videnskabsfilosofiske diskussioner om individet og staten (og samfundet) og den retslige, moralske og etiske handlen, der forbinder eller bør forbinde dem. I forhold til genstandsfeltet forbindes denne videnskabsfilosofiske diskussion til forvaltningsretlige begreber som demokrati, legalitet, saglighed, samfundsansvar, autoritet, myndighed – offentlighed og legitimitet i en politiske ledet men økonomi- og rammestyrer kontekst, og som i projektet helt konkret operationaliseres i forvaltningen af og arbejdet med børnesager i forbindelse med tidlig forebyggelse og indsats.

I projektets fokus på den moralske og etiske dimension, og med dem en normativ vurdering af vores handlen, afvises det skarpe skel mellem værdier og kendsgerninger samt idealet om en værdifri videnskab (Lippert-Rasmussen m.fl. 2010: 181; Putnam 2002). Begrebet virkelighed bliver i dette videnskabsfilosofiske og teoretiske perspektiv en mere flertydig størrelse, hvilket udfordrer den (samfunds)videnskabelige stræben efter ”traditionel” positivistisk sandhed og objektivitet - *sandheden*⁴⁵.

Idéen om det sande samfund er, i den kritiske teori, normativ i både videnskabelig og politisk forstand (Lippert-Rasmussen m.fl. 2010: 181). Det betyder ikke, at det ikke kan anses som videnskabeligt, men at det er nødvendigt at skelne mellem det, vi kalder virkeligheden og det, vi kalder *sandheden* om den. Det vil i denne optik være mere ordret at tale om forskellige tolkninger, erkendelser og forståelser af sandheden om virkeligheden, virkelighedens verden – vores væren i verden. En optik, hvor ’forståelse af verden’ er et alternativ til naturvidenskabens ’forklaringer på verden’, og hvor forståelsen skal findes

⁴⁴ I forhold til samfundsvidenskab, skriver Martin Hollis blandt andet: *“It is often asked whether the social sciences increase human freedom or destroy the illusion that we have any. Social science is at large committed to a denial that people make choices (even if not under conditions chosen by themselves)”* Hollis, M. (2000): *The philosophy of Social Science: An introduction*. New Delhi; Cambridge University Press, 2000: 12).

⁴⁵ En stræben efter *sandheden*. En slags viljefast forestilling om, at der findes en sandhed i bestemt ental!

inde fra den sociale verden (Hollis 2000: 16). I projektet er den sociale verden repræsenteret gennem forvaltningen af og arbejdet med børnesager i forbindelse med tidlig forebyggelse og indsats.

Spørgsmålene om, hvilke forskellige tolkninger, erkendelser og forståelser af sandheden om dette udsnit af verden, og på hvilket erkendelsesgrundlag dette arbejde udføres, kan i lyset af sagsforvaltningens dobbeltbundethed i magt- og myndighedsdelegationen synes relevante, og er netop de spørgsmål, som danner afsæt for projektets filosofiske og erkendelsesteoretiske refleksioner.

6.1. Nytte og handlekraft forbundet og forbandet

Der er, som beskrevet indledningsvist, tale om en forvaltningstradition og myndighedsudøvelse, som i sin styring grundlæggende hviler på økonomisk rationelle principper for forståelse af samfundsmæssigt virke og effektivitet. Effektivitet, som på den ene side, har sit afsæt i forståelsen af (samfunds)aktøren (aktør forstået som både individ og grupper), som rationelt præferencestyret i forhold til maksimering af *egen* nytte. På den anden side af denne forståelse ligger dog en samtidig erkendelse af, at vi mennesker også motiveres af at *gøre* nytte, at gøre noget nytte for andre. Hele velfærdstanken, og serviceloven for den sags skyld, kan dybest set siges at være forankret i dette mere altruistiske afsæt og dermed iboende en erkendelse af, at vi motiveres af andet end snæver økonomisk egennytte. At gøre nytte er en lige så væsentlig handle- og drivkraft som at tilstræbe egen nytte.

Projektets titel "*Good Will Hunting*" indikerer denne mellemkomst mellem egen nytte og ønsket som at ville, kunne, gøre nytte - gøre noget godt for andre end sig selv. Begge dele er væsentlige handle- og drivkræfter, og som i det rette balanceforhold skaber forudsætninger for god samfunds- og forvaltningsmæssig fremdrift og sameksistens men i modsat fald en forplumring af det hele. Det er blandt andet også spørgsmålet om dette 'balanceforhold', som adresseres i titlens videre formulering *styringsstrategiske modsætninger og ledelsesmæssige udfordringer* og som forbinder sig til spørgsmålet om, *hvordan og i hvilken udstrækning ledere og øvrige beslutningstagere meningsfuldt kan oversætte de mangeartede krav, mål og hensyn til målrettet handling?* Et spørgsmål, der i sit genstandsfelt har en grundlæggende videnskabsfilosofisk opmærksomhed på forholdet mellem aktør og struktur, i projektet anskuet som et dynamisk og gensidig påvirkende forhold.

Genstandsfeltets gensidige og dynamiske karakteristika skal ses som en platform for et intensivt indvirkningsfelt, mere end et decideret spændingsfelt eller direkte modsætningsforhold, som det ellers traditionelt anses for inden for samfundsvidenskaberne⁴⁶. En overskridelse af grænsen mellem lederen (samfunds)aktøren og strukturen, som i sin intensive

⁴⁶ I samfundsvidenskaberne er der typisk tale om to 'poler' mellem et individualisk approach med en total individuel frihed i forhold til de givne strukturer eller det modsatte, hvor strukturerne determinerer enhver given individuel handling (Hollis 2000). Fælles for disse poler er, at individet

inter-relation kan ses som 'konteksten' for den handlekraft, der spørges ind til i projektets overordnede spørgsmål.

En overskridelse og 'kontekst', som aktuelt men uden yderligere sammenhæng, adresseres af professor emeritus Ove Kaj Pedersen: "*bliver du ansat det rigtige sted i Nationalbanken, så sidder du der. Det samme med Finansministeriet, eller hvis du er cheføkonom i LO eller DI. Navnene er ligegyldige,*" slår Ove Kaj Pedersen fast og tilføjer, at det i allerhøjeste grad gør sig gældende i Danmark, at det ikke er dig, der tænker i systemet, men systemet der tænker i dig⁴⁷. Ove Kaj Pedersen udtaler sig om, at den økonomiske styring af og tænkning i Danmark tegnes af en lille gruppe af topøkonomer, der vogter over og vedligeholder en stærk enighed om spillereglerne. En snæver beslutningskreds, der har skabt et iltfattigt miljø med meget lidt nytænkning, men at det også medfører stor beslutningskraft og dermed en stærk handlekraft.

En handlekraft-kontekst-anskuelse, som i projektet er inspireret af Alfred Lorenzer (1922-2002), der netop ser dette forhold som en intrinsisk mere end en ekstrinsisk relation⁴⁸. I denne forståelse ligger en overskridelse af grænsen mellem subjektivitet og socialitet. Og med subjektivitetsbegrebet en samtidig tilstedekomst af følelser, fornuft, erkendelse og vilje, der med subjektets 'socialisering i verden', ikke alene tilhører individet men tillige er både socialt situeret og distribueret. En sammensathed af intersubjektive kræfter, som i projektets teoretiske ramme (såvel som hos Lorenzer) både komplementeres og kompli- ceres gennem det psykoanalytisk baserede begreb om det ubevidste.

Videnskabsteoretisk og filosofisk er begrebet om det ubevidste dog lidt 'bøvlet'. Bøvl, som hovedsagelig består i, at begrebet både distancerer den klassiske psykoanalyse og den psykoanalytisk baserede organisationspsykologi fra den traditionelle positivistiske forståelse af både videnskab og videnskabelig praksis. Det er muligvis af samme årsag, at begrebet om det ubevidste aldrig har opnået en egentlig og klar defineret videnskabsteoretisk placering eller erklæret partner ([Grünbaum 1984; Webster 2002;] Long & Harney 2013: 25). Og så alligevel har der gennem både videnskabsfilosofien og erkendelsesteorien været

og de (sociale) strukturer de-kobles hinanden, anses som hinandens begrænsende modpol, hvorved de bliver til to separate enheder uden indre sammenhæng og ofte i opposition til hinanden

⁴⁷ Citeret fra artikel i Dagbladet Information den 18.06. 2018 *Professor: Et broderskab på omkring 30-40 mand har snor i dansk økonomi*. Af Kim Bach. Ove Kaj Pedersen mener, at denne tilstand har både historiske rødder og dybest set stammer tilbage fra enevældens og dens afskaffelsen, men fortsatte centralisering af magten gennem skabelsen af et bureaukratisk vælde.

⁴⁸ Alfred Lorenzer var en tysk psykoanalytiker, som i sit værk *Zur Begründung einer materialistischen Sozialisationstheorie*, 1972; og *Materialistisk socialisationsteori* fra 1975 udvidede de eksisterende psykoanalytiske udviklingsteorier, så de også kom til at omfatte samfundsmæssige interaktionsformer. Lorenzer fastholdt samtidig psykoanalysens humanvidenskabelige basis ved at understrege sprogets og fortolkningens betydning. Denne reference skal dog ses med udgangspunkt i Henning Sallings og Kirsten Webers artikel *Socialization, Language, and Scenic Understanding*. Alfred Lorenzer's Contribution to a Psycho societal Methodology. Forum: Qualitative Social Research. Volume 13. No. 3, Art. 22. september 2012.

en 'kredsen' om menneskets mere skjulte sider, begæret, lidenskaben, fejheden, det utæmmede og de til tider af fornuften ustyrlige følelser i relation til vores væren i verden, i samfundet og i vores erkendelse heraf, eller mangel på samme. En relation, som her knyttes an til genstandsfeltet og de videnskabsfilosofiske diskussioner og erkendelsesteoretiske tænkning omkring den retslige, moralske og etiske handlen, der forbinder eller bør forbinde lederen (individet) og strukturen (staten/samfundet). En 'kredsen om' og erkendelse af den sammensathed, ufornuft, egennytte og irrationalitet, vi som mennesker, samfund og system *også* besidder, og som børnesagernes tilsyneladende paradoksi måske lader ane.

En erkendelse, som ingenlunde er ny, men derimod har dybe rødder i videnskabsfilosofiske diskussioner og erkendelsesteoretisk tænkning om individet og staten forbundet og forbandet gennem (moralske) følelser, (u)fornuft, (kritisk)erkendelse og vilje. Klassisk tænkning og begreber, som står 'faddere' til projektets kombinatoriske referenceramme, og som derfor synes relevante at se på for en stund.

6.2. De moralske følelser og den gode vilje

I forhold til den klassiske tænkning og begreber er den skotske moralfilosof og etiker, Adam Smith, interessant af flere årsager. I korthed fordi han anses som den økonomiske tænkningens fader, og fordi han anerkender både den snævre egennytte og vores (moralske) følelsers betydning for vores adfærd og sameksistens (Thaler 2018: 7) Dernæst kan man med en vis ret hævde, at han som en af de første og gennem sin historie- og socialfilosofi betragter samfundet som et økonomisk hele baseret på markedsvilkår, arbejdsdeling og privat ejendomsret m.v. (Jacoby & Braun 2004: 171). Vilkår som kendetegner den moderne stats- og samfundsdannelse i liberal forstand. For det andet, arbejdede Smith, ud over sit værk "*Nationernes Velstand*" (1779), med sammenhængen mellem etik og national-økonomisk teori i sit langt mere sammensatte og tidligere værk "*Teori om de moralske følelser*" (1759). I dette værk undersøger Smith ikke alene forudsætningerne for, at mennesker handler som samfundsborgere, men også hvorfor og i kraft af hvilke kvalifikationer, vi overhovedet bliver samfundsmæssige væsner (Jacoby & Braun 2004: 169). I disse kvalifikationer tillægger Smith vores (moralske)følelser positiv betydning og anerkender deres motiverende effekt for vores (moralske)tanker og handlinger. Samtidig forholder Smith sig kritisk til sin samtids moralske tænkning og fremførte, at moralsk bevidsthed skabes gennem sociale relationer. Det at deltage, spejle sig i og observere andre i sociale relationer, og ønsket om at vække 'sympati' hos modparten, gør os bevidste om vores egen adfærd og ønsket om at fremstå 'sympatisk' for den anden. I kraft af 'den andens spejl' besidder vi mennesker, ifølge Smith, evnen til moralsk dømmekraft – viljen til (benevolence) at gøre nytte for andre - på trods af vores naturlige inklination over mod selvisk egennytte og økonomisk egeninteresse.

Man kan sige, at Smith forsøger at argumentere for, at vi mennesker indeholder et både-og: at vi både ønsker at fremstå sympatiske, moralsk anstændige med ønsket om at gøre noget godt, samtidig med at vi også er drevet af egennytte, grådighed og snævre økonomiske egeninteresser. Det er friktionen mellem de to, der udgør grundlaget for vores handlekraft. Nærmere bestemt, er det på det psykologiske plan vores trang til sympati fra andre, der holder vores moral oppe og egennytten nede, og hvor det i økonomien er konkurrencen og markedet, der holder de snævre egeninteresser i skak (Ekelund & Herbert 2007: 105).

Foldet mere ud, kan man sige, at Smiths *moralske følelser* er relateret til moralsk intuition, følte forpligtelser, rettigheder og information om forventet positiv samfundseffekt. Smith knytter dermed de moralske følelser til et empirisk grundlag, en forventet positiv empirisk effekt og konsekvens. Smith introducerer, gennem relationen til moral, en form for normativt modtræk til egennytte- og interessebegreberne. Smith gør hermed anslag til, ligesom Thomas Scheff (1929-) og andre (social)psykologer flere århundrede senere, at anse følelser som direkte forbundet til moralsk følsomhed såsom skam, skyld og stolthed – og dermed følelser som motivation for (politisk) handling (Goodwin et.al. 2001: 10; Sonne Nørgaard 2018).

Tidlige tanker om og erkendelser af, at vi som mennesker *også* er styret af følelser, og i os selv modsatrettede kræfter (Eisold 2009; Bonnerup & Hasselager 2008), og at det har en effekt på vores handlinger og dermed også i forhold til den socialitet, det samfund, vi indgår i. Samtidig har socialiteten indvirken på selvsamme følelser, hvorfor der i Smiths tanker også er tale om denne dynamiske gensidighed, et indvirkningsfelt mellem subjektivitet og socialitet.

Med begreberne *impartial spectator* (den upartiske iagttager), *sympati* forstået som både hengivenhed og indfølelse, *klogskab* (prudence) og ikke mindst *den gode vilje* (benevolence) til at agere korrekt i forhold til andre, forvandler Smith etikken fra læren om den rette opførsel til en empirisk undersøgelse af de dynamiske forhold, de enkelte mennesker indgår i og har været en stor inspirationskilde for både Hegel og senere Karl Marx (Jacoby & Braun 2004:169). Disse begreber udgør for Smith grundlaget for menneskets sociale handling, hvor den klassiske dyd *benevolence* – *den gode vilje* - er central for Smith men overvejende oversat af det 19. århundredes utilitarister (og Rational Choice-teorierne), der mest knyttede an til de praktisk-økonomiske sider af Smiths filosofi (Jacoby & Braun 2004: 170).

6.3. Oplysning og moralsk fornuft

Ovenstående er temaer, som Jean-Jacques Rousseau (1712-1778) også gør sig betydelige tanker om i sit værk *”Du contrat social; ou Principes du droit politique”* fra 1762 (på dansk oversat til Samfundspagten). Et værk, hvor Rousseau teoretiserer over den bedste måde, hvorpå man kan etablere et uselvsk politisk og markedsbaseret fællesskab (om end det problematiske i markedets og den private ejendomsrets iboende ulighed) og dermed et

opgør med medfødte adelige, monarkistiske og klerikale privilegier og magtbeføjelser (Jacoby & Braun 2004: 159). Et opgør mod traditionsbundne og ureflekterede autoriteter, som også deles af den tyske filosof Emmanuel Kant (1727-1804), men som i Kants tilfælde og noget senere henviste til den tyske feudale samfundsstruktur. Også hos Kant bestod revolutionen (oplysningens forstås) i at flytte moralens grundlag fra eksterne autoriteter (kirken, traditionen, naturen og de lærde, og dermed også sig selv) til menneskets egen forstand (Rostbøll 2015: 15). Mennesket må så at sige tage sin egen autoritet og gennem den turde betjene sig af sin egen forstand. Forstanden skabes gennem oplysning og gennem, at man forholder sig kritisk til selvsamme oplysning – at man bruger sin sunde fornuft.

Hos Kant finder vi således en forbindelse mellem moral baseret på autonomi og en lighedstanke – ethvert menneske har sin fornuft og gennem den en værdighed, som netop ligger i, at det gennem sin egen fornuft er i stand til at sætte sig egne mål under hensyntagen til moralske forpligtelser, hvilket vil sige under hensyntagen til andres værdighed og menneskelighed. Moral handler ikke hos Kant om sympati og benevolence baseret på følelser, men om fornuft, ret og pligt. I godgørenheden og gavmildheden er der for Kant en indbygget hierarkisk samfundsopfattelse, hvor de stærke viser de svage sympati ved at hjælpe dem. Et forhold, der ifølge Kant medfører en underdanighedsmentalitet – et mindreværd hos de hjælpne (Rostbøll 2015: 18).

Kants tanker om menneskets værdighed baseret på moralsk autonomi og egen (oplyst) autoritet (Rostbøll 2015: 18) distancerer sig fra Smiths moralske følelser og gode vilje ved at mene, at man kun handler af god vilje, når man gør det moralsk rigtige, fordi det er moralsk rigtigt (Rostbøll 2015: 28). Den gode vilje, er hos Kant den moralske vilje, rensat for enhver reference til både erfaring, empirisk konsekvens og følelser. Den er et stringent 'rent' imperativ, et kategorisk imperativ med afsæt i fornuften. Det er den gode vilje i denne forstand, der danner og skal herske over vores dømmekraft – ikke en leflen for sympati. Det er ikke nogen opskrift til, hvordan vi skal gøre noget rigtigt ej heller, hvordan vi skal løse (arbejds)livets mange dilemmaer – det skal vi bruge vores fornuft og det kategoriske imperativ til! Kants morallære er, at vi gennem oplysning har både forstand, fornuft og moral nok til at kunne både tænke og handle selv og moralsk rigtigt gennem egen dømmekraft – til at kunne forholde os kritisk til og kende vores samfundsmæssige rettigheder og pligter (Rostbøll 2015: 31).

Kant mener, at vi skal kunne kræve noget (af os selv og andre) som en ret og pligt frem for at skulle angle efter det på basis af andres sympati og gode viljer. Vi skal kunne kræve noget af hinanden som ligemænd uden at skulle udvise taknemmelighed eller underdanighed (Rostbøll 2015: 18). Med andre ord, skal vores sameksistens styres gennem et retssamfund baseret på lige rettigheder.

6.4. Almenvilje, sameksistens og bekvemmelighed

Men hvordan kombinerer vi så bedst muligt tvang og frihed, hvordan regulerer vi disse forhold? Hvor er der behov for regler og love, og hvordan kan vi lave disse 'lovsmæssige lænker' legitime og uselviske til fordel for vores sameksistens? Hos både Rousseau og Kant finder vi almenviljen - den (offentlige) generelle vilje - som nøglen til balancen mellem individuel frihed og sameksistens effektueret gennem demokratiet som den bedst mulige samfundsorden. Demokratiet som den kontrakt, der legaliserer brugen af regler og love. For begge repræsenterer demokratiet den offentlige almene vilje og ikke nogens vilkårlige partikulære vilje.

Med demokratiet underlægger vi os den fælles vedtagne vilje og ikke en andens vilkårlige vilje og tvang. Prisen for den individuelle frihed er altså underlæggelse af en fælles retmæssig vedtaget tvang gennem lovgivning og anden retslig regulering. Demokratiet både bemyndiger og begrænser os. Det begrænser gennem nødvendigheden af, at vi underlægger os fælles regler men bemyndiger os gennem frihed og uafhængighed fra en andens vilkårlige vilje og tvang (Rostbøll 2015: 48). Vi er gennem demokratiet lige frie og dermed lige værdige til at sætte vores egne livsmål – med lige ret til frie livsmål under (med)ansvar for loven⁴⁹.

Smiths fokus på kvalifikationer – det der skal til for at vi kan handle som ansvarlige samfundsborgere – tages videre og strammes til i forhold til Kants talen om subjektets autonomi – at den enkelte skal have mod til at bruge sin forstand og ikke mindst at gøre offentligt brug af sin fornuft (Ehlers m.fl. 1987: 83) Kant introducerer hermed og et væsentligt begreb for projektet: Individuelt mod i forhold til samfundet, og som knyttes an til Kants kategoriske imperativ – princippet for *viljens* selvlovgivning (Ehlers m.fl. 1987: 2). Ifølge Kant udfordres dette imperativ dog af menneskets indbyggede dovenskab og fejhed, der står i vejen for at gøre brug af egen forstand uden en andens ledelse, hvorved mennesket selvforskyldt fastholdes i sin umyndighed (Ehlers m.fl. 1987: 82). Som Kant selv udtrykker det: "*det er så bekvemt at være umyndig*" (ibid.).

Kant introducerer ikke kun et krav om mod til at bruge sin forstand – at tage sin egen autoritet og at tænke myndigt i den offentlige rolle, men også en pligt til det – altså et individuelt ansvar for at tænke selv og her forstået som at tænke forstandigt – klogt (Prudence), hvis vi skal henvise til en af Smith dyder i forhold til at kvalificere sig som samfundsborger. Samtidig introducerer Kant det paradoksale ved menneskets hang til den umyndiggørendes bekvemmelighed. Denne umyndiggørende bekvemmelighed som en slags fornuftmæssig dovenskab, en irrationalitet, der munder ud i amoralske handlinger.

⁴⁹ Ifølge Kant er man ufri, når man er underlagt en anden persons blotte og bare vilje, det vil sige en vilje, der ikke er bundet af nogle regler. Tvang er vilkårlig, når den ikke er regelbundet (Rostbøll 2015: 48 note 1).

Handler, der i deres tilsidesættelse af det moralske kategoriske imperativ udgør en trussel for samfundsordenens friheds- og lighedsprincipper og dermed en trussel mod den demokratiske sameksistens baseret på principper om retssikkerhed.

6.5. Vilje, pligt og indlevelsessevne

Den gode vilje, hos Kant, referer således ensidigt til viljens selvlovgivning og den praktiske fornuftslov, hvilket betyder ikke at handle af tilbøjelig- eller selviskhed men af pligt og i agtelse for moralloven ([Brinkmann 2007: 496-514] Karpatschof & Katzenelson red. 2007). Den gode vilje har hos Kant intet med intentionalitet eller følelser at gøre. Hos Kant er fornuft og de moralske principper konstruktioner, der udspringer af det menneskelige sinds fornuftsstrukturer (ibid.). Moralen udvises gennem pligten baseret på vores fornuft, som Kant mener vi alle besidder, og ikke på følelser, som måske kun er få forundt og ikke kan kaldes frem gennem fornuften (Rostbøll 2015). Men. Der ligger samtidig en konstatering af, gennem den umyndiggørende bekvemmelighed, at vi ikke altid og af tilsyneladende uransagelige årsager, orker at gøre brug af vores fornuft. At vi kan være styret af noget amoralsk og dermed irrationelt, som måske gavner os selv snævert set, men sjældent andre eller det samfund, vi indgår i. Også her går Kant stik imod Smith der mener, at summen af selv de snævraste egennyttebeslutninger gennem metaforen om den usynlig hånd - det fri markeds konkurrence - vil gavne samfundet bredt set.

Kant og Smith er, trods disse forskelle, begge interessante i forhold til et tidligt forsøg på at bidrage med en forståelse af, hvordan individers følelsesmæssige og kognitive processer har betydning for og kommer til udtryk gennem deres moralske valg og i en form for tidligt hermeneutiske erkendelsesprincip gør de begge et forsøg på at forstå og indleve sig i den intentionalitet eller bevidsthed om man vil, der ligger bag individets valg og handlen. Smith mente, at sanserne troværdigt gengav den bevidsthedseksterne verden, og subjektet besad evnen til introspektion: ”*kan den andens indre vedblev at være et problem: et mørkt kontinent, som iagttageren ikke med sine sanser havde adgang til*” (Smith [1759] Østergaard 2014: 19). Smith mente, at perceptionen af ting sker i sanserne. Men et andet menneskes indre, dets bevidsthedsliv, er ikke tilgængeligt for sanseindtryk. Men hvor sanserne svigter, erstattes de af fantasien, der ifølge Smith er en mental evne, og ikke en sans (Smith [1759] Østergaard 2014: 19). Fantasien bygger således bro mellem iagttageren og den iagttagede. Det er med dette ’fantastiske’ udgangspunkt, at Smith indleder *Teorien om de moralske følelser*, og: ”*kan opfattes som den u-analyserede grund, på hvis fundament han rejser sin moderne moralteori med udgangspunkt i bevidstheden og den klassiske dydsetik, der kobles til en model for følelsernes betydning og for dannelsen af samfund*” (Smith [1759] B. Østergaard, 2014: 20).

Allerede hos Smith erkendes således, at mennesket ikke er fuldstændig bundet til det værende, men er, med sin forestillingsevne - sin fantasi, i stand til at overskride den materielle (histories) grænser ([Juil 2012: 140] Juil & Pedersen 2012). Smith bruger selv eksemplet om ’manden på pinebænken’. Man kan ikke selv direkte mærke (sanse) torturens smerter

men kun forestille sig, med understøttelse af sine sanseindtryk (høre smerteskrigene, se ansigtets smertesammentrækningen, lugte brandsår m.v.), *indleve* sig i, hvordan det må være at være 'manden på pinebænken' (Smith [1759] B. Østergaard 2014). Smith beskriver her en indlevelsessevne, som distancerer sig fra det sansede om end understøttet heraf. En evne, som associerer til nutidens begreb om mentalisering, hvis kerne er evnen til at være opmærksom på og at forstå, hvad der følelses- og tankemæssigt foregår både i en selv og andre ([Beck & Heinskou 2011: 175] Heinskou & Visholm 2011) – et slags indre dialogisk kompas til bedre at forstå både sig selv, at kunne relatere sig refleksivt til andres perspektiver ([Beck & Heinskou 2011: 179] Heinskou & Visholm 2011).

6.6. Videnskabsfilosofiske erkendelser og forestillinger

Introduktionen af fantasien som byggesten mellem iagttageren og den iagttagede og dermed som en relationel byggesten i bestræbelserne på at forstå og at indleve sig i hinanden for derved at kunne skabe et samfund sammen, imødekommes af Kant gennem det, han kalder *indbildningskraften*, som netop sætter os i stand til at tænke nyt (Lippert-Rasmussen m.fl. 2010: 180). Indbildningskraften er således også hos Kant en kognitiv evne og ikke en sans.

Fundamentalt for Kant, og ikke mindst hele eftertiden, er begreberne om transcendentale erkendelse og skellet mellem ontologi og epistemologi, som ovenstående henviser til. Kant skabte med sin transcendentalfilosofi en filosofisk retning, som søger at bestemme de nødvendige betingelser for erfaring, erkendelse eller forståelse, idet det antages, at disse betingelser ikke selv kan være genstand for erfaring. I sin "*Kritik der reinen Vernunft*" (1781) definerer Kant *transcendental erkendelse* som en erkendelse, der ikke beskæftiger sig med genstande, men med måden, hvorpå vi erkender genstande⁵⁰.

Kant var ikke i tvivl om tingenes og verdens eksistens, men hævdede, at vores forståelse af den aldrig er direkte – vi kan kun vide noget om tingen, og ikke tingen i sig selv (Christensen 2011: 21). Det erkendte eller erkendbare er løsrevet fra det værende, i det vores viden om tingen altid er formidlet gennem vores erkendelse, fortolkning og forestilling, om man vil. Skellet mellem det værende og det erkendte betyder, at vi må forholde os til, at vores oplevelser af tingene er afhængige af den, der oplever dem (Christensen 2011: 21). Den almindelig talemåde '*det sete afhænger af øjnene, der ser*' kan siges at have rod i disse videnskabsfilosofiske tanker og teoremer.

Kants, for den tid, revolutionerende ide var, at fremfor at antage: "*at alle erkendelser retter sig efter genstandene*" bør man undersøge '*om det ikke skulle gå os bedre med metafysikken, hvis vi antog, at genstandene indrettede sig efter vores erkendelse*' ([KrV, Bxvi, 2002: 28] Rostbøll 2015: 15). Kant mente, at der er grænser for vores fornuft (forstand), da vi ikke kan (er)kende verden,

⁵⁰ Jf. citeret af Engelsted side 41 "*Filosofiens projekt er erkendelse (af genstanden)*" ([Engelsted 1989, I: 10] Christensen 2011:9).

som den er i sig selv, men kun som den fremstår for os⁵¹ (Rostbøll 2015: 15). Det ligger samtidig i Kants grundtanke og kritiske erkendelsesteori, at når vi erkender verden omkring os, så giver vi den form ud fra vores egen måde at erkende på.

Hvis vi følger Kants kritiske erkendelsesteori, betyder det, at verden kun kan forstås som formidlet, som den fremstår for os, og i den form og med den mening, som vi udleder gennem vores egen måde at erkende på. Citatet: ”*Vi ser ikke ting, som de er, vi ser ting, som vi er*” indikerer, omend langt senere og i mondæn og poetisk form, det helt særegne subjektive i, at vi er bundet til vores erkendelse af verden og dermed til vores egen formgivning af, hvordan den fremstår for os⁵². Det kan også forstås, som at der er en vis dybde i erkendelsen, en indre meningsbærende oversættelse, der er mere end blot sanset.

6.7. Fra erkendelse til handling i et kritisk perspektiv

Denne kritiske, hermeneutiske tilgang til vores erkendelsesproces af vores væren i verden er central, fordi vores erkendelse ikke kun har indflydelse på hvilke forestillinger, vi gør os om virkeligheden, men også på de handlinger, vi griber til i vores forsøg på at navigere i disse forestillede virkeligheder.

Hvad vi synes at vide er et resultat af vores forestillinger om verden, hvad vi tillægger den af mening og betydning, og som sådan også afsættet for, hvordan vi reagerer på og håndterer disse forestillinger (Bonnerup & Hasselager 2008). Det er, ifølge den tyske filosof Arthur Schopenhauer (1788-1869) gennem det vi gør, at vi finder ud af hvem vi er. Det er i handlingen, at vi træder frem, som dem vi er. Et synspunkt som også deles af den amerikanske filosof og logiker Charles Peirce (1839-1914), som mente, at sandhedsbegrebet er bundet til vores handlekraft og dennes virkningsfuldhed (Long & Harney 2010: 36) Arthur Schopenhauer, som nok er mest kendt for sit hovedværk ”*Verden som vilje og forestilling*” (*Die Welt als Wille und Vorstellung*, 1818), anerkendte Kants kritiske erkendelsesteoretiske udgangspunkt om, at vi kun kan erkende verden, som den fremstår for os og dermed, som vi forestiller os den. Verden i sig selv, er ifølge Schopenhauer dog ikke en materiel verden som sådan, men derimod grundlagt på *livsviljen*, en vilje, som han ser som verdens inderste væsen, drivkraften bag verden og al væren. Schopenhauers livsvilje, er dog en mørkere kraft, en i bund og grund ulogisk og retningsløs drift - ubegrundet og som først efterfølgende finder sine forklaringer. En basalt set efterrationaliserende rationalitet, hvor bevidstheden næppe kan forme viljen, højst lære den at kende.

Det er ikke svært, i Schopenhauers viljesbegreb, at genkende den østrigske nervelæge og skaber af psykoanalysen, Sigmund Freuds (1856-1939) senere tese om mistankens hermeneutik, altså vores oplevelsers upålidelighed og tanken om bevidsthedens mange lag.

⁵¹ Disse indsigter hører til Kants teoretiske filosofi, hvor spørgsmålet er ”Hvad kan jeg vide?”. I hans praktiske teori, er spørgsmålet derimod ”Hvad bør jeg gøre” og er imidlertid lige så revolutionerende for hans samtid (Rostbøll 2015).

⁵² Citatet stammer fra den franske forfatter Anaïs Nin (1903-1977). Egen oversættelse.

Freud var inspireret af Schopenhauers mørke livsvilje. En slags 'wicked' vilje omsat til Freuds tese om det ubevidste. Vi tror, vi ser og forstår, men tingene vil ofte fordrejes af psykiske (ubevidste) processer. Vi kan, ifølge Freud, ikke forlade os på det sette, på det overfladisk sansede. Der er en dybde, hvor det sansede skal omsættes, og det er her, at det ubevidste giver en ekstra, men for vores bevidstheds usynlig, dimension til vores erkendelsesproces, fantasi og forestillingsevne.

Det er også her, at det kritisk erkendelsesteoretiske '*at vi kun kan (er)kende verden, som den fremstår for os*' kompliceres yderligere, for hvad nu, hvis det vi skal erkende, er for svært for os, for uønsket, ikke til at bære? Hvis Howard Steins tese om at vores kognitive evner er tæt knyttet til vores følelser er rigtig, og at vi derfor kun kan eller vil vide, hvad vi kan holde ud at vide om os selv, om andre og om verden? Og hvor bliver det af, det vi ikke kan holde ud at erkende?

Freud var den første til systematisk at beskrive og forklare de ubevidste processer og funktioner. Han fokuserede hovedsagelig på undertrykkelsesprocesser – processer hvor uønskede eller meget foruroligende følelser bliver bevidst glemt eller forbudt adgang til bevidstheden ([Freud 1915] Long & Harvey 2010: 27). Og så alligevel, er disse følelser hverken helt glemt eller gemt, da de fortsætter med at have stor, men ubevidst, indflydelse på vores adfærd, valg af beslutninger og på, hvordan vi erkender os selv og verden omkring os. I det psykoanalytiske perspektiv er vores bevidsthed kun toppen af det menneskelige sind (Long & Harvey 2010: 27; Eisold 2009).

Man kan måske sige, at det er her, at den kritiske erkendelsesteori møder psykoanalysen i sidstnævntes bestræbelse på at udforske den sociale virkelighed i: "*modet mellem den sanseligt foreliggende virkelighed og subjektets bevidste og ubevidste motiver, som selekterer vores perception af virkeligheden*" (Visholm 2004: 24). "*En sådan perceptionsproces er i denne approach en blanding af viden, ikke viden, sansning og fantasi*" (Visholm 2004: 25). Også den tyske sociolog og filosof Max Horkheimer (1895-1973) understreger fantasiens betydning og det er i samme forstand, at den amerikanske sociolog C. Wright Mills (1916-1962) anbefaler brugen af sociologisk fantasi i analysen af den samfundsmæssige virkelighed. Begge anser fantasien som det, der tvinger den menneskelige bevidsthed ud over erfaringens grænser og skaber det intentionelle bindeled mellem fortid og fremtid (Lippert-Rasmussen m.fl. 2010: 180).

Nutidig Institutionel Work Teori arbejder med begrebet *Fantasmic Frame*, som udgør den affektive og fantastiske (fantasifulde) forbindelse mellem individet og den givne institutionelle og sociale orden (Vonorov & Vince 2012: 66). Fantasier skal her ikke forstås som individuelle men delt mellem de organisatoriske medlemmer og med en central rolle i at bibeholde eller udfordre de strukturelle (magt)relationer (ibid.).

At vores bevidst- og ubevidsthed ikke er begrænset til det enkelte individ, ses også i Lorenzers socialiseringsteori, hvor det ubevidste niveau lige så meget som det bevidste er et resultat af erfaringer fra individuelle livshistorier og sociale interaktioner. Af samme årsag er det ubevidste også antaget at indeholde et potentiale for social forestillingsevne, fantasi

(social imagination), som går ud over den enkeltes bevidsthed. Et potentiale, som kan indeholde en foregribelse af ideer, af 'noget', som endnu ikke er blevet realiseret i den sociale praksis: "*These not-yet-conscious [Noch-nicht-bewusst] praxis figures—as Bloch says— generate a utopian potential*" ([Lorenzer 1986: 28] Salling Olsen & Weber 2012: 10). Lorenzer leder i sin socialiseringsteori efter den sociale natur i de subjektive erkendelsesprocessers bevidste og ubevidste dynamikker.

Dynamikker, som ikke er uvæsentlige og kan, transformeret til fælles fantasier og forestillinger, være ganske magtfulde fænomener. Fænomener, som Rothstein i sin artikel: "*Is political science producing technically competent barbarians*", forsøger at kaste lys over med afsæt i professor Yehuda Bauers "*Rethinking the Holocaust*" (2001) og dennes svar på, hvordan Holocaust blev muligt. Bauers tese er her, at Holocaust blev muligt, ikke kun på grund af et kæmpe teknokratisk bureaukrati i kombination med en ekstrem stærk politisk ideologi (som i grunden også fandtes andre steder i verden). Den egentlige drivkraft, den determinerende faktor lå i styrken af en fælles national forestilling om en fornyet, bestyrket og lovende fremtid, som nazipartiet synes at kunne tilvejebringe. En lys fremtid, som alle, inklusiv den intellektuelle klasse og akademika begærede." *The determining factor was that the layer of intellectuals – the academicians, the teachers, the students, the bureaucrats, the doctors, the lawyers, the churchmen, the engineers – joined the Nazi party because it promised them a future and a status. Through the fast-growing identification of the intellectual layers with the regime, it became possible to have the genocide easily presented as an unavoidable step towards the achievement of a utopian future*" ([Bauer 2001: 268] Rothstein 2005: 5).

Man må formode, at den tyske intellektuelle klasse og akademika på daværende tidspunkt var både belæste og oplyste, også i Kantiansk kritisk forstand. Alligevel synes det som om, at autoriteten flyttes tilbage til de eksterne autoriteter, Nazipartiet og der Führer, ud af det enkelte menneske, sammen med modet, viljen, til at turde betjene sig af egen forstand og (sunde) fornuft. Prisen for at opnå Utopia (og egen storhed) var at give følgeskab på bekostninger af hvad og hvem som helst, der mentes at stå i vejen for denne forestillings realiseringen.

Hanna Arendt (1906-1975) introducerer i et videnskabsteoretisk perspektiv nogle centrale, og for hendes samtid provokatoriske, teser herom om end, som hos Bauer, i et langt større og mere tragisk perspektiv. Arendt pegede i særdeleshed på at den måde, hvorpå vi opbygger samfundets strukturer, indretter vores systemer og organisationer, har konsekvenser for og indflydelse på vores adfærd, moral og etik. Ifølge Arendt blev Holocaust muligt, fordi den enkelte til fordel for bureaukratisk maskineri gav afkald på at fælde selvstændige (myndige, jf. Kant) domme (Jacoby & Braun 2004: 288).

Arendts begreb om *ondskabens banalitet* unddrager sig moralsk bedømmelse, fordi der i den ikke længere findes nogen moralsk tænkning (ibid.). Arendts begreb om *vita activa* – at tænke, at ville og at dømme er alle måder, hvorpå et menneske forholder sig til verden (Jacoby & Braun 2004: 290) – Kants *Sapere aude!* At have mod til at bruge sin egen forstand (Ehlers mfl. 1987: 82). Pligten til at bruge sin forstand uden andens ledelse og derved at

udvise myndighed, hvilket ifølge Arendt et frit politisk subjekt skal være i stand til. Men historien viser desværre relevansen af Kants betragtning om det paradoksale ved menneskets hang til det umyndiggørendes bekvemmelighed. Arendt gør i den forbindelse sin lærer, den tyske filosof Martin Heideggers (1889 – 1976), fænomenologiske eksistensanalyse til en politisk teori, hvor ”værens-glemsel” bliver til ”tab af verden” i form af: ”*massernes orienteringsløshed i det moderne samfund, hvilket fører til tab af jeget som den selvstændige tænkning og moralske dømmekrafts instans*” (Jacoby & Braun 2004: 291).

Ovenstående, omend grumme eksempler, blot for at illustrere, at fornuften kan overvindes, transcenderes af en stærkere, mørkere irrational vilje. At vi ikke alene kan forlade os på vores fornuft og forstand, da de ikke er ’helstøbte’, men kan transcenderes af stærkere kræfter i og fra os selv fremprovokeret af og gennem de strukturer og sociale sammenhænge og interaktioner, vi indgår i. Vores fantasier og forestillingsevne skaber så at sige en åbning, hvor motiver så forskellige som begær og (u)etiske fordringer kan indgå i en konkurrence med sociale sædvaner og etablerede værdier ([Ricoeur, 2000a] Juul 2012: 140). I Lorenzers perspektiv en kombination, som både påvirker vores handlekraft og skaber en intens indre ambivalens i det enkelte individ og i samfundet som helhed (Salling Olsen & Weber 2012: 11).

7. Opsummering og præcisering

Man fristes til at stille spørgsmålet, hvorfor vi i nogle situationer tilsyneladende lader vores selvstændige tænkning tabe, og med den vores autoritet og moralske dømmekraft, og hvad er den eller de udløsende faktorer? Spørgsmål, der i ovenstående lys og i forhold til projektets konkrete afsæt i forvaltningen af og arbejdet med børnesager i forbindelse med tidlig forebyggelse og indsats også giver anledning til se på, hvad det er for en struktur og organisering, vi har skabt for lige netop denne forvaltning og myndighedsudøvelse, vores erkendelse heraf, og på hvilke (rets)principper det hele hviler, eller måske burde hvile. Dette også i forhold til spørgsmålet om *hvordan og i hvilken udstrækning ledere og øvrige beslutningstagere meningsfuldt kan oversætte de mangeartede krav, mål og hensyn til målrettet handling?*

Spørgsmål, der har dybe rødder i videnskabsfilosofiske diskussioner og erkendelsesteoretisk tænkning om relationen mellem individet og staten som både forbundet og forbandet. En relation, som her knyttes an til genstandsfeltet og de videnskabsfilosofiske diskussioner og den erkendelsesteoretiske tænkning omkring den retslige, moralske og etiske handlingen, der forbinder eller bør forbinde dem. Samtidig også en kredsen om og en erkendelse af den sammensathed, ufornuft, egennytte og irrationalitet, vi som mennesker, samfund og system også besidder. At der er en form for indre friktion i denne relation, og samtidig en kombination, som både påvirker vores handlekraft og skaber en intens indre ambivalens både i os selv og i samfundet. En ambivalens, som børnesagernes indre paradoksi måske lader syne?

Den politologiske teoris klassiske omdrejningspunkt og tanker om, hvordan vi kan leve i et samfund og stadig være frie og lige, hvordan vi bedst muligt regulerer vores sameksistens, synes fortsat essentielle. Ligeså er spørgsmålene om, hvordan vi underlægger os den fælles (viljes) vedtagne lovgivninger eller er myndighedsudøvere heraf, også fortsat essentielle for at forstå vores offentlige systems opbygning og for, hvordan vi i dag kombinerer tvang, frihed og retssikkerhed i vores demokratiske og velfærdsbaserede sameksistens. Klassiske tanker, som fortsat aktualiserer spørgsmålet om, hvori det gode og alment nyttige- og myndige består og på hvilket erkendelsesgrundlag begge dele udføres.

Tanker, som må vurderes relevante i forhold til projektets undersøgelsesfelt – området for udsatte børn, unge og deres familier. En gruppe i vores samfund, som oftest og på alle måder kan siges at befinde sig i et spændingsfelt mellem omsorg og forsorg, svigt, ret og pligt, etik, fornuft og (moralske) følelser, frihed og tvang, over-underdanighedsmentalitet – og ikke mindst opretholdelsen af menneskelig værdighed og autonomi baseret på principper om retssikkerhed⁵³.

Som beskrevet er der i den sociale myndighedsopgave i forvaltningen af og arbejdet med børnesager en iboende dobbelthed i den forstand, at den på den ene side kan anskues som repræsentant for vores grundlæggende (rets)værdier, idealer og normer for at forvalte og træffe beslutninger i den 'gode sags tjeneste'. På den anden side rummes der samtidig i selvsamme 'tjeneste' også en grundlæggende bemyndigelse til at kunne træffe beslutninger på denne gruppes vegne og dermed en delegeret autorisation til at udøve magt og myndighed over andre mennesker. I denne opgave må derfor ligge en ekstra opmærksomhed på at overholde 'almenviljen' for at blive i de klassiske termer. Altså at den pågældende myndighedsperson både henholder sig til og ikke mindst overholder gældende lovgivning, så barnet, den unge, eller familien underlagt denne myndighedsudøvelse ikke underlægges vedkommendes vilkårlige myndighed og dermed den enkelte myndighedsudøvers egenrådige vurdering og beslutning de-koblet alment vedtaget lovgivning.

Man kan med lidt god vilje sige, at både Smith, Kant og Schopenhauer på sin og for sin tid, introducerede det "dynamiske" – altså de modstridende kræfter, iboende mennesket som center for handlekraft – friktionen mellem det gode, det moralske, det rationelle og det snævert egoistiske, det selviske, det irrationelle – som hver især kan udløses af forskellige faktorer, herunder og ikke mindst de sociale strukturer og kontekster, hvori vi indgår. Og som også Schopenhauer anfægter, har livsviljen, og i projektet begrebet om den ubevidste, vidtgående indflydelse på vores følelser, tanker og handlinger.

⁵³ Man kan måske sige, at dette aktualiseres i den nuværende debat om civilsamfundets- de frivillige organisationers - stadige større rolle i og tilknytningen til vores statslige organisationer og institutioner, særligt på de store serviceområder såsom ældre, børn og unge. Set gennem oplysningstidens første revolutionære briller kan man spørge sig selv om det i grunden er etableringen af en underdanighedsmentalitet forklædt som den gode, men dybest set hierarkisk vilje?

For den kritiske erkendelsesteori er det ikke nok 'bare at se eller høre ting', det skal også erkendes – det skal omsættes, *oversættes*. Der forløber således en proces ud over blot sansningen, før det sete (sansede) bliver meningsbærende. Det er lige netop denne ekstra 'proces', som dette projekt fokuserer på. Med denne ekstra 'proces' får fortolkningen, oversættelsen, en fremtrædende plads, hvilket gør sig gældende inden for samfundsvidenskaberne og i særdeleshed i forhold til genstandsfeltets konkrete afsæt i forvaltningen af og arbejdet med børnesager i forbindelse med tidlig forebyggelse og indsats og ikke mindst i forhold til spørgsmålet om *hvordan og i hvilken udstrækning ledere og øvrige beslutningstagere meningsfuldt kan oversætte de mangeartede krav, mål og hensyn til målrettet handling?*

Betydningen af serviceloven, de mange styringsstrategier, *meningen* med de forskellige reformer, pakker og indsatser, kan fortolkes og bliver fortolket meget forskelligt. I forhold til lovgivning, er denne forskellighed mulig, fordi lovens mening ikke er fast og entydig, men derimod hviler på et såkaldt fagligt og juridisk skøn - en skønsmæssig vurdering og tolkning af loven og i en hermeneutisk forstand en tolkning af den mening og betydning, som kan udledes af lovteksten ([Juul 2012: 108] Juul & Pedersen 2012). Myndighedsopgaven i forvaltningen af og arbejdet med børnesager, er netop at tage skønsmæssig stilling til, hvad der i den givne situation er det rigtige eller forkerte valg at træffe i forhold til proportionalitet og berigtigelse af den givne foranstaltning og indsats, der iværksættes over for det givne barn, unge eller familie.

Som allerede Smith havde øje for, er den måde, vi forstår og formgiver virkeligheden ikke kun betinget af hver af os som isolerede væsner, men også af vores sociale og kulturelle baggrund og tilhørsforhold, som giver form til og er en del af hvem vi er og, hvad vi laver. I dette perspektiv er vores subjektivitet i sig selv formet gennem intersubjektive relationer. Vores (for)forståelser af og viden om virkeligheden er altså ikke en individisoleret 'her-og-nu' øvelse men indlært og indlejret gennem psyko-societale erkendelsesmæssige erfaringer og fortolkninger af virkelighed(er) over tid. Det betyder i dette perspektiv, at det ikke kun er virkeligheden – den fysiske verden – der påvirker hvordan vi erkender verdens virkelighed. Vi påvirker selv og bliver også selv påvirket af den historik og socialitet, vi indgår i.

Videnskabsteoretisk læner disse perspektiver sig op ad den kritiske realisme, hvor både den fysiske virkelighed og de sociale faktorer tænkes at påvirke vores erkendelse og dermed, hvordan vi skaber viden. En videnskabelse, der i dette perspektiv er en historisk og menneskelig betinget aktivitet, der foregår i sociale sammenhænge. Den videnskabelige proces anses på det grundlag at indgå i (komplekse) relationer til andre aktiviteter og sammenhænge i den sociale verden ([Buch-Hansen & Nielsen 2012: 285] Juul & Pedersen 2012).

I forhold til genstandsfeltets konkrete afsæt i forvaltning af og arbejdet med børnesager i forbindelse med tidlig forebyggelse og indsats, må der således også antages at være en påvirkning fra den kommunelokale og arbejds sociale 'tradition' for den skønsmæssige vurdering og tolkning af lovgivning m.v. En tolkning og oversættelse, som således *også*

dannes, tager form af og tilskrives mening i og gennem den lokale kontekst og ledelse, hvilket som beskrevet indledningsvist, gør begge dele afgørende for, hvorledes implementeringen af opgaven finder sted og med hvilket rationale.

Og det er her projektet, gennem undersøgelsesdesignet og forskningsspørgsmålene, zoomer ind på de konkrete ledere og øvrige beslutningstagere, og gennem den hermeneutiske erkendelsesinteresse anvender den fortolkende forståelse af deres egne oplevelser og fortolkninger af både egen og andres forvaltning af og arbejde med børnesager i forbindelse med tidlig forebyggelse og indsats. Sagt med andre ord en undersøgelse af, hvilken betydning sådanne fortolkninger (subjektiveringer) har for den sociale praksis, de ledsagende følelser og afledte handlinger.

Med afsæt i ovenstående erkendelsesteoretiske refleksioner skal fortolknings – og oversættelsesprocesser og deres meningsskabelse forstås som både bevidste og ubevidste psyko-sociale processer, og som sådanne anses de at indgå i komplekse relationer til andre relaterede aktiviteter og sammenhænge i forvaltningen af og arbejdet med børnesager i forbindelse med tidlig indsats og forebyggelse. Fortolknings- og oversættelsesaspektet i forhold til det meningsbærende er således og på alle måder et centralt omdrejningspunkt og indtræder videnskabsteoretisk i projektet gennem et filosofisk-kritisk hermeneutisk erkendelsesprincip.

8. Teoretisk Review

Man kan – og måske med rette – spørge til al denne filosofien og teoretiseringen. Til dette og til projektets fokus og spørgsmål, må opmærksomheden og bevidstheden igen rettes mod genstandsfeltets dobbelte opmærksomhed ved *lederen-i-strukturen set som i et dynamisk og gensidig påvirkende forhold* og den tilsyneladende paradoksi det synes at rumme.

Bag disse spørgsmål, genstandsfelt og konkrete afsæt gemmer sig ikke kun kompleksitet i praksis men i lige så høj grad også i de teoretiske afsæt. Her er der tale om en teoretisk sammensathed, der på mange måder rækker ind i nogle helt grundlæggende politologiske og (organisations)psykologiske tanker og antagelser om, hvordan vi mennesker på et både rationelt og irrationelt plan skaber og indgår i sociale og (organisations)politiske strukturer med og mod hinanden.

Forskellige teoretiske retninger, der ved første øjekast måske kan synes som hinandens modsætninger men som ved nærmere eftersyn (review) alligevel kan siges at udvise forbindelseslinjer gennem et fælles, om end ontologisk forskelligt, fokus på projektets genstandsfelt.

Man kan sige, at der er tale om en teoretisk sammensathed, som afspejler mødet mellem human- og samfundsvidenskaben, hvilket betyder, at projektet umiddelbart synes placeret

inden for en betydelig teoretisk og forskningsmæssig spændvidde, som jeg i det følgende vil forsøge at indkredse og redegøre yderligere for⁵⁴.

8.1. Wicked problems og governance teorier

Ved anvendelse af begrebet 'wicked' refereres der i projektet til børne- og ungeområdets karakteristika (Devaney & Spratt 2009) som komplekst, uafgrænset og uregerligt (Rittel & Webber 1973; Head 2008). Karakteristika, der som beskrevet indledningsvist, gør området vanskeligt at rammesætte entydigt, og som i høj grad udfordrer de nuværende New Public Management styringsstrategier og løsningsmodeller.

Disse karakteristika er dog ikke særegne for børne- og ungeområdet. De gør sig gældende for størstedelen af de offentlige serviceområder og har dannet afsæt for de senere års forskning og udvikling af mere 'holistiske' styringsmodeller. En udvikling, hvor man gennem bruger- og interessentinvolverende, innovations- og samskabelsesprocesser samt netværksbaseret borgerinddragelse (Bason 2010; Boyle 2009; Bovaird 2007) bevæger sig væk fra dele af styringsrationalet i New Public Management⁵⁵. Der arbejdes i denne udvikling hen imod New Public Governance (Osborne 2010), netværksstyring (Koppenjahn & Kiljn 2004), performance-orienterede og centraliserede løsninger som Neo-Weberian State-modellen (Pollitt & Boukaert 2011). Digitaliseringen af den offentlige service har spillet en helt særlig rolle i de senere års modernisering, og er som udvikling kaldt for Digital Era Governance (DEG) (Dunleavy et al. 2006) og med særligt internationalt fokus på "Collaborative Governance" (Donahue & Zeckhauser 2011).

På trods af, at introduktionen af begrebet 'wicked problems' oprindeligt var et opgør med anvendelse af rene økonomisk rationelle løsningsmodeller på komplekse politik- og planområder (Churman 1967; Rittel & Webber 1973) er ovenstående udvikling fortsat karakteriseret ved en dyb forankring i den økonomisk rationelle forståelse og anerkendelse af den rationelle aktør, realitet og fænomeners betydning for samfundsmæssig effektivitet. Denne forankring placerer projektet overfor to overordnede forklaringsmæssige udfordringer:

⁵⁴ En tværfaglighed, som man også kan finde i det stort anlagte LEAP- projekt, som bygger på solide empiriske undersøgelser af '*ledelsesadfærd og performance*' inden for offentlig og privat ledelse, og som er skrevet af et forfatterhold, der går på tværs af statskundskab, økonomi, psykologi og management. Her understreges det, at netop denne tværfaglige tilgang giver anledning til en enestående indsigt i et område, som fylder meget på den offentlige dagsorden, men hvis reelle betydning hidtil har været usikker. For hele LEAP- projektet se: www.leap-projekt.dk

⁵⁵ Det er her værd at bemærke, at lanceringen af begrebet New Public Management først i 1990'erne (Hood 1991) kan anses som en løsning på daværende wicked problems inden for den offentlige sektor (Head 2008:108).

A) Teoriernes aktørbegreb er hovedsagelig anvendt på makroniveau, hvilket betyder, at der tilbydes forklaringer i forhold til fænomener, der implicit involverer individuel adfærd uden dog at tilvejebringe en teoretisk forståelsmæssig basis herfor.

B) Teoriernes rationelle aktør model ser udelukkende aktøren som drevet af egne nyttemaksimerende interesser og ignorerer den betydning, som omgivelserne kan have på aktørens præferencer, beslutninger og adfærd.

Den rationelle aktør model er således baseret på et under-socialiseret syn på handling (Battiliana & D'Aunno 2010:34-35) og tilbyder som sådan ikke en teoretisk basis for at undersøge projektets genstandsfelt endsige betydningen af aktørernes følelsesmæssige reaktioner og motivationer i situationer af styringsmæssige krydspres.

8.2. Studier af krydspres

Men det er lige netop her, projektets ledere og øvrige beslutningstagere er placeret: I krydspres mellem de mange forskellige styringsstrategier og dermed mellem de (styrings)strukturer, der indkapsler aktøren. Begrebet krydspres⁵⁶ anvendes i projektet til at forbinde den individuelle beslutningsadfærd til de sociale processer og refererer til en tilstand, hvor individet socialt eller psykisk påvirkes i indbyrdes modsatte retninger (Simmel 1955; Lazarfeld et al. 1960). Allerede i de tidlige krydspresstudier og studier af double-bind⁵⁷ (Bateson et al. 1956) bringes aktør-begrebet i spil på individniveau og med en samtidig opmærksomhed på betydningen af individets evne til at håndtere indre konflikt, ambivalens og kognitiv dissonans (Frenkel-Brunswik 1949; Festinger 1957⁵⁸). For projektet er det et centralt opmærksomhedspunkt, da der i disse studier samtidig argumenteres for:

A) At de individer som befinder sig i krydspres situationer også er dem, der mest direkte er involveret i sociale og politiske forandringsprocesser.

B) At deres evne til at håndtere disse processer derfor er af afgørende betydning (Parsons 1959: 2).

Man kan måske sige, at disse betragtninger er tidlige forløbere for det senere 'paradoks om indkapslet (embedded) agency' fra Institutional Work teoretikerne (Seo & Creed 2002;

⁵⁶ Begrebet krydspres blev i starten af 1950'erne introduceret i international forskning i forbindelse med undersøgelser af vælgeradfærd, som er det forskningsfelt, hvor krydspres-hypoteser oftest bliver anvendt (Truman 1962; Riecken 1959).

⁵⁷ Begrebet double-bind blev oprindeligt lanceret af Gregory Bateson, som sammen med J. Haley og J. Weakland udgav en artikel om emnet (Bateson et al. 1956). Her beskæftiger de sig med kommunikationen i familien. Bateson mente, at et barn der til stadighed er udsat for double-bind kommunikation og situationer, kan blive skizofren (Stobberup 2004:16).

⁵⁸ Begrebet kognitiv dissonans udvikledes som en teori af Leon Festinger i 1957 og blev i 1960'erne et grundigt undersøgt område inden for socialpsykologien. Her fremstilles kognitiv dissonans som en psykologisk ubehagelig og ustabil tilstand, som individer har et behov for at undgå og reducere. Det kan ske ved enten at ændre adfærden eller ved at søge efter grunde til at ændre de opfattelser, der strider mod adfærden.

Lawrence & Suddaby 2006) og i det hele taget den socialvidenskabelige debat vedrørende spændingsfeltet mellem agency versus struktur i det sociale liv med teoretikere som Bourdieu (1977) og Giddens (1979) som frontfigurer (Battiliana & D'Aunno 2010: 31).

8.3. Paradoksstudier som udfordrere

Med dette opmærksomhedspunkt skriver både studier af wicked problems og krydspres sig ind som organisatoriske spændinger i de internationale paradoksstudier (Smith & Lewis 2011). Disse studier anerkender, at organisationer og ledere skal håndtere konkurrerende og til tider paradoksale krav i en risikofyldt og ambivalent kontekst (Cameron & Quinn 1988). En kontekst, som man i særlig grad ser inden for børne- og ungeområde og andre sociale serviceområder og organisationer, hvor der skal træffes vanskelige beslutninger baseret på multiple bundlinjer, forskellige og ofte konfliktende krav mellem interne og eksterne interessenter (Jarzabkowski & Sillince 2007; Pache & Santos 2010), og som derved skaber paradoksale krav til organisatoriske strategier (Smith & Tushman 2005). Smith & Lewis (2011: 386) definerer paradokser⁵⁹ som modsatrettede og alligevel interrelaterede faktorer, som eksisterer simultant over tid. Sådanne faktorer synes logiske isoleret set, men irrationelt inkonsistente og endda absurde når de sidestilles (ibid.). Litteraturen inden for paradoksteorier er omfangsrig men svækket af intern uenighed om paradoksets ontologi (Smith & Lewis 2011: 385): Er paradoksernes spændinger iboende de organisatoriske systemer eller er de socialt konstrueret skabt gennem aktørernes kognition og retorik? Kan ledere og organisationer løse spændingerne, eller skal de lære at leve med dem, og i givet fald hvordan? Og hvilken indflydelse har de forskellige lederes paradoksstrategier på organisationens output? Man kan sige, at det er spørgsmål, som ligger ganske tæt på projektets genstandsfelt, fokus og forskningsspørgsmål.

Anerkendelsen af den strukturelle tilstedeværelse af paradoksets irrationelle inkonsistens udfordrer de grundlæggende kontingensteoriens (Fiedler 1964:1986; Hersey & Blanchard 1969:1974:1993, Mintzberg 1979; Scott 1981) og governance-teoretikernes lineære-rationelle, og ifølge paradoksteoretikerne, forsimplede system- og kontekstforståelse (Smith & Lewis 2011:396).

Paradokshåndtering kræver i stedet dynamiske og fleksible styringsstrategier og en ledelse, der evner at håndtere den omgivne og situationelle kompleksitet, ambivalens og usikkerhed (Smith & Lewis 2011: 396). Det anerkendes her, at følelser og kognition spiller en nøglerolle for graden af den ledelses- og styringsmæssige succes (Luscher & Lewis 2008; Vince & Broussine 1996).

⁵⁹ Paradoks som begreb er dog ingenlunde nyt og spænder fra filosoffer som Kierkegaard, Hegel og Weber ind over psykologien fra Freud, Rothenberg og Warzawick (Lewis 2000; Smith & Berg 1987; Symonds & Pudsey 2008).

Paradoksstudierne præsenterer således en række bud på, hvordan vi kan forstå den kompleksitet og de ofte paradoksale modsætninger, der kendetegner det nuværende landskab af organisations-; styrings- og ledelsesstrategier. Dette forskningsområde er dog primært kendetegnet som et rationelt projekt om end med en kognitiv transformation og udvidelse af den økonomisk rationelle aktørforståelse.

8.4. Institutional Work

En sådan forståelse ligger tæt og næsten komplementært på den institutionelle forskning, der ligeledes arbejder med, hvordan man organisatorisk og ledelsesmæssigt responderer på multiple og ofte konkurrerende institutionelle logikker (Thornton & Ocasio 2013). Her arbejder man med en antagelse om, at alle individuelle og organisatoriske interesser, værdier, identiteter og antagelser er indkapslet af en herskende institutionel logik (Thornton & Ocasio 2013: 103). Det betyder, at der uden om den organisatoriske ramme, som paradoksstudierne arbejder med, tillægges en eller flere institutionelle logikker, som aktørerne på én og samme tid er både begrænset og bemyndiget af – paradokset om indkapslet agency (Seo & Creed 2002). Denne antagelse er interessant i forhold til projektets empiriske kontekst, hvor forvaltningen af børnesager i høj grad både er begrænset og bemyndiget af de gældende og ikke mindst konkurrerende institutionelle logikker og, hvor den offentlige legitimitet tillægges en afgørende betydning for aktørernes handlinger og beslutningsprocesser (Battilana & D'Aunno 2010: 35).

Interessant for projektet er også et nyere forskningsområde 'Institutional Work'⁶⁰ (Lawrence & Suddaby 2006), som viser en opmærksomhed på institutioner som et produkt af menneskelige aktioner og reaktioner motiveret af særegne interesser og institutionelle agendaer (Lawrence et al. 2010: 6). Institutional Work teorierne arbejder primært med bedre at forstå det komplekse og intentionelle mønster mellem institution og handlekraft og således det ovennævnte paradoks om indkapslet handlekraft.

Lawrence et al. (2010) arbejder dybere ned i denne forståelse ved at undersøge relationen mellem både tilsligtede resultater, utilsigtede konsekvenser, intentionalitet og indsats. Man ser her på en kognitiv intentionalitet som forbindelsesled mellem aktørens handling og den givne situation. Med anvendelse af begrebet 'indsats' undersøges hvordan, hvornår og hvorfor aktøren yder en særlig indsats og ikke bare blindt følger institutionelle rutiner eller styringsstrategier for den sags skyld (Lawrence et al. 2010: 15). Der arbejdes med en

⁶⁰ Institutional Work refererer til "målrettede handlinger af både mennesker og organisationer med sigte på at skabe, vedligeholde og forstyrre institutioner" (Lawrence & Suddaby, 2006) og som Lawrence, Suddaby og Leca i 2009 videreudviklede ved at sætte fokus på de *intentionelle*, målrettede handlinger etc. (Lawrence et al. 2010 paperback edition).

tese om, at løbende erfaring med indre institutionelle modsætninger er udløsende for aktørernes kognitive reflektive kapacitet og derved gør dem i stand til at tage kritisk afstand til de eksisterende institutionelle indretninger (Battiliana & D'Aunno 2010: 39).

På trods af at begrebet om handlekraft her er associeret til psykologiske kernebegreber som motivation, vilje og intentionalitet står spørgsmålet om, hvordan individet engagerer sig i Institutional Work langt hen ad vejen ubesvaret (Battiliana & D'Aunno 2010: 42). Til forskel fra den økonomisk rationelle aktør model, har det institutionelle begreb om agency et markant socialiseret syn på handling, som gør det relevant i forhold til undersøgelse af projektets genstandsfelt i forhold til et gensidigt påvirkende forhold mellem aktør og struktur. Samtidig betyder begrebets manglende fokus på individualitet og emotionalitet, at det ikke tilbyder en teoretisk basis for at undersøge betydningen af aktørernes følelsesmæssige reaktioner og motivationer i situationer af styringsmæssige krydspres.

8.5. Begrebet om det dynamisk ubevidste og nyere Institutional Work

I projektet anses offentlige institutioner som sociale systemer og som sådanne også havende et ubevidst liv (Eisold 2009: 124; Obholzer & Roberts 2003: 9), der sætter det sammensatte forhold mellem rationalitet og irrationalitet på sigtekornt med en forståelse af, at rationalitet ikke er en modsætning til følelser, men til irrationalitet. Stilles der lidt skarpere på projektets genstandsfelt, er lederen-i-strukturen set som i et *dynamisk* og gensidigt påvirkende forhold. Ordet *dynamisk* henviser ikke kun til en empirisk forståelse men også til begrebet om det dynamisk ubevidste (Andkjær & Køppe⁶¹, 1993: 325). I kraft af dette udgangspunkt efterlader ovenstående teoretiske perspektiver projektet med en manglende referenceramme i forhold til at kunne undersøge, analysere og forstå de ubevidste og irrationelle dynamikker, der kan være i spil og påvirke den bevidste og målrationelle styrings- og ledelsesopgave (Hirschhorn 2003; Stein 2004; Eisold 2009; Armstrong & Rustin 2015; Fotaki et al. 2012; Arnaud 2012).

Det er med afsæt i anerkendelsen af det ubevidste, at projektet ønsker at undersøge betydningen af lederes og andre beslutningstageres indre følelsesmæssige reaktioner og motivationer for deres håndtering og evne til at skabe mening og retning i strømmen af modstridende krav og rationaler.

Dette imødekommes i nogen grad ved nyere forskning inden for Institutional Work teorierne (Voronov & Vince 2012). Der kombineres i denne forskning begreber fra sociologien (Bourdieu 1977; Giddens 1979) med indsigt fra psykoanalytiske organisationsstudier (Brown & Starkey 2000; Lacan 1977; Hirschhorn & Neumann 1999; Zizek 1999) for at

⁶¹ Andkjær & Køppe (1993:325) definerer det således: "*Det dynamisk ubevidste omfatter alle de forestillinger, der af den ene eller anden grund ikke umiddelbart kan blive bevidste*". Der henvises yderligere til Freuds (1933) "Nye forelæsninger til indføring i psykoanalysen. 31. forelæsning: "Den psykiske personligheds bestanddele", side 50-67. Hans Reitzels 1973.

skabe en referenceramme, hvorfra de analyserer forbindelsen mellem følelser og individets handlinger i institutionelt arbejde (Voronov & Vince 2012: 58). Det anerkendes i dette perspektiv, at følelser er intrinsisk bundet til vores handlinger (Voronov & Vince 2012: 61), og begge (følelser og handlinger) er påvirket af og påvirker den sociale orden og sammenhæng, som individet indgår i (Miller 2008: 15; Alderfer & Smith 1982; Carr 1998).

Hos Voronov & Vince udgør begrebet 'Fantasmic Frame' (Frosh 2002) den affektive forbindelse mellem individet og den givne institutionelle orden som en forbindelse mellem fantasier om og følelsesmæssige investeringer i den givne institutionelle orden (Voronov & Vince 2012: 66). Fantasier skal ikke forstås som individuelle, men delt mellem de organisatoriske medlemmer (Kets de Vries & Miller 1986), og spiller en central rolle i at bibeholde (Driver 2009) eller udfordre (Gabriel 1995) strukturelle magtrelationer.

8.6. Det psykosociale – dynamiske og socioanalytiske approach

Denne teoretisering og forståelse af ubevidste følelsesmæssige dynamikker, er også helt centralt for et andet og nyere forskningsområde, som fokuserer på integrationen mellem psykoanalysen og magtdiskurser gennem et psykosocialt approach⁶² (Fotaki et al. 2012: 1108). En approach, som trækker på aspekter af diskurspsykologiens, vestlig filosofi og antropologiske – og neurovidenskabelige forståelser af følelser (Clarke & Hoggett 2009). En approach der gennem anvendelse af psykoanalytiske begreber tilvejebringer en dybere forståelse af selvet og identitet i en organisatorisk og social (magt)struktur (Hoggett 2001a:2001b; Kenny 2010; Stavrakakis 2008). Som ved de institutionelle teorier, søger man i denne approach at integrere individet og det sociale, men til forskel fra 'paradokset om indkapslet agency', er det i den psykosociale approach ikke kun handlekraften men subjektet selv, der her anses som både formet, begrænset og bemyndiget af den sociale orden og struktur (Frosh 2010: 38): *"The idea of the psycho-social subject as a meeting point of inner and outer forces, something constructed and yet constructing, a power-using subject which is also subject to power, is a difficult subject to theorize, and no one has yet worked it out"* ([Frosh 2003: 1564] Clarke & Hoggett 2009: 2).

I de psykosociale studier bidrager den psykoanalytiske indsigt til studiet af subjektets bevidste og ubevidste følelser og motiver i en samtidig erkendelse af, at hver af os først og fremmest er konstitueret som sociale væsner (Frosh 2010: 38). Det psykosociale perspek-

⁶² Kilden til psykosociale studier skal findes i psykoanalyse, sociologi, anvendte sociale studier og socialt arbejde, kritisk socialpsykologi, poststrukturalistisk teori, socialkonstruktivisme, og kønsforskning. Og under indflydelse fra både Freud og Marx (Frosh 2010:196).

tiv er kombinatorisk, idet det forsøger at bringe dele af psykologien og samfundsvidenskaben sammen og dermed udfordrer de traditionelle forskningsmæssige dikotomiers af- og begrænsninger⁶³ (Frosh 2010:199; Salling Olsen & Weber 2012).

Der er inden for dette forskningsområde en forståelse af ubevidste dynamikker i en social kontekst, ikke kun som individuelle, psykologiske reaktioner, men også som intersubjektive og kollektive oplevelser (Frosh 2010; Eisold 2009; Salling Olsen & Weber 2012). En tilgang, som også gør sig gældende inden for den psykodynamiske systemteori (Visholm, 1993:2004; Gould, Stapley & Stein 2001) og socioanalyse (Bain 1999; Newton, Long & Sievers 2006; Long & Sievers 2012; Long 2013). Både ved den psykodynamiske systemteori og socioanalyse betragtes den individuelle adfærd påvirket af det ubevidste gennem fx projektion, introjektion, overføring, modoverføring og splitting på systemniveau (Armstrong & Rustin 2015; Cooper & Lees 2015; Fotaki et al. 2012: 1108). Systemniveau forstået således at personer såvel som organisationer anses som systemer, placeret i en konteksttænkning, hvor hvert system (person som organisation) rummer kompleksiteten af sine delsystemer og samspillet mellem dem. Hver del ses som af hinanden afhængige og påvirkelige (Bonnerup & Hasselager 2008) – inter- og intraagerende. En antagelse om, at man ikke kan forstå det enkelte individ eller organisation uden også at forstå de omgivelser, som individet eller organisationerne agerer i relation til (Miller & Rice 1967).

Hvor man i nyere Institutional Work perspektiv ser individer som indkapslet i en social kontekst og som svarende (reagerende) til de situationer, som de møder i denne kontekst, overskrides denne 'indkapsling' mellem aktør-i-struktur i det psykosociale approach, som anser relationen som værende af mere intrinsisk end ekstrinsisk karakter. I projektet ekspliciteret gennem det Lorenzer inspirerede indvirkningsfelt og psyko-societale metodologi.

En metodologi, hvor Lorenzer gennem sin samfundsmæssige genfortolkning af Freuds basale ideer skaber en psyko-societal metodologi. En metodologi, der indebærer et fokus-skifte fra det individorienterede klinisk-terapeutiske undersøgelsesrum til sociale undersøgelsesprocesser med fokus på dette bevidste og ubevidste indvirkningsfelt, den 'intensive inter-relation' mellem individ og samfund – en psyko-societal relation (Salling Olsen & Weber 2012: 6)⁶⁴. En intrinsisk mere end en ekstrinsisk relation og en tænkning, der således deler den psykodynamiske systemteori og socioanalyses betragtning og metodologi om, at den individuelle adfærd både er en del af, påvirker, og samtidig bliver påvirket af

⁶³ Denne udfordring ses i særdeleshed i forsøget på at integrere dele af det traditionelle modsætningsforhold mellem psykoanalytisk og socialkonstruktivistisk tilgang (Rusting 2008; Hollway & Jefferson 2013; Wetherell 2003:2008).

⁶⁴ Det er værd at bemærke, som også Salling Olsen og Weber gør opmærksom på, at Lorenzer skaber denne psykoanalytisk informerede tilgang til relationen mellem individ og samfund som en intrinsisk mere end en ekstrinsisk relation på en tid, hvor der var et næsten en fuldkommen splitelse mellem samfundsvidenskaberne og psykologi og i særdeleshed psykoanalytisk baseret psykologi (Salling Olsen & Weber 2012: 1).

det sociale og det socialt ubevidste – i Lorenzers forstand en psyko-societal relation og med en psykosocial subjektforståelse til følge.

I det psykosociale undersøgelsesområde indgår studier af følelser og affekt (Ahmed 2004), og hvor et centralt aspekt i disse studier, er integration af følelser (affekt) i kognition, motivation og adfærd (Solbakken, Sandvik Hansen & Monsen 2011: 482). En drejning Ashkanansy & Dorris (2017) kalder 'den affektive revolution' i den organisationspsykologiske og organisatoriske adfærdsforskning⁶⁵. I de psykosociale, psykodynamiske og socioanalytiske approaches udfordres individpsykologiens og den klassiske psykoanalytisk antagelse om, at følelser er et privat anliggende som alene tilhører individet (Fotaki et al. 2012: 1109, Eisold 2009: 45; Rusting & Armstrong 2015; Salling Olsen & Weber 2012). Følelser anses således både at være bevidste og ubevidste, kollektive som individuelle, hvilket giver et afsæt for at søge forklaringer på 'det socialt ubevidste' (Weinberg 2007; Eisold, 2009; Fotaki et al. 2012; Arnaud 2012), og det associative ubevidste, som der arbejdes med inden for de psykosociale og socioanalytiske metoder, som dette projekt lægger sig metodologisk tæt op ad (jf. del 2).

8.7. Det ubevidste som et socialt fænomen

I både den psykosociale approach, i den psykodynamiske systemteori og i socioanalysen, er det ubevidste således også et socialt fænomen. Long og Harney (2010) bruger socioanalytisk metaforen *World Wide Web* om denne ubevidste totalitet af tanker, følelser, symboler og impulser associeret til mening(er) – det associative ubevidste. Et mentalt netværk, der på én og samme tid er både *indeni* og *mellem* mennesker og dermed transcenderende grænsen mellem individ og socialitet (Long & Harney 2010: 30), og kan i dens form minde om den ubevidste del af Lorenzers indvirkningsfelt.

Det associative ubevidste ligger tæt op ad det psykodynamiske og gruppeanalytiske matrixbegreb, som betegnelse for gruppen som et mentalt felt og psykologisk netværk, hvor alle individuelle og kollektive psykiske processer, bevidste og ubevidste, mødes og interagerer ([Aagaard 2002: 476] Olsen red. 2002). Et netværk, eller matrix, hvor fantasi, erfaring, følelser og forestillinger om fremtiden mødes med gruppens faktiske og reale muligheder, opgaver, organisatoriske og samfundsmæssige betingelser ([Bonnerup & Hasselager 2011: 399] Heinskov & Visholm 2011). Matrix er således et begreb, der beskriver individuelle og fælles bevidste som ubevidste processer i en gruppe, og kommer fra den tyskfødte psykoanalytiker Sigmund Heinrich Foulkes (1898 –1976) og angår gruppen-som-helhed som det socialt ubevidste. For Foulkes er "*matrix et felt, et forenende, et samlende psykisk felt, et psykisk system eller totalt netværk, og ikke et overlejret socialt påklæbt interaktionssystem, hvor de individuelle psyker interagerer med hinanden. Det er værdien i at tænke i begreber, som per*

⁶⁵ Særligt følelser i ledelse har fået fornyet forskningsmæssig interesse på tværs af teoretiske tilgange (Ashkanansy & Dorris 2007; Humphrey et al. 2015; Mayer & Salovey 1997; Binney et al. 2003).

definition ikke afgrænser psyken til individet" [Foulkes, 1973: 227: Aagaard 2002: 477] Olsen, A.O. red. 2002).

Som ved Foulkes matrix, er det associative ubevidste ikke en identisk størrelse for den enkelte, da vi hver især kun udgør en mindre og særegen del af et større hele. Ideen om det associative ubevidste refererer derfor, som i matrixen, til delte men ikke nødvendigvis nedarvede eller identiske psykiske repræsentationer for hvert enkelt individ. Hvad der derimod er fælles, er evnen til at symbolisere og at samskabe mening (Long & Harney 2010: 31). En meningssamskabelse gennem bevidste og ubevidste associationer og relationer, et både projektivt og introjektivt - associativt psykisk forbindende stisystem (Long & Harney 2010: 31).

Socioanalytiske metoder bruges, med dette hermeneutiske udgangspunkt, til at få adgang til det associative ubevidste som en sti til, ikke kun patologiske dele af et system men også til dets kreative potentiale (Long 2013: 307). Centralt for disse metoder er målsætningen om at udforske systemets subjektivitet, og hvad den betyder for handlinger begået af menneskerne inde i det pågældende system – i projektet gennem *ledere og øvrige beslutningstagere i forvaltningen af og arbejdet med børnesager i forbindelse med tidlig forebyggelse og indsats*, og som i projektet er gjort tilgængelig gennem interviewpersonernes erfaringer i og fra deres professionelle roller i en systemkontekst (Long 2013: 313).

Erfaring er dog et bredt udtryk, der dækker over forskellige sindstilstande lige fra bevidste og ubevidste, og som derfor hverken er lette at indfange eller at udforske, og som Susan Long udtrykker det: *"Yet if we are to learn from our experience, we must first have access to what is often ephemeral, unsymbolized, dismissed or confusingly complex"* ([Long, 2004: 105] Long, 2013: 309). En form for spænding mellem umiddelbar erfaring og dets transformation til tænkning (Long 2013: 309-311).

Vores umiddelbare erfaringer danser så at sige, som vores drømme, i bevidsthedens skygger og transformeres lige så snart, vi forsøger at forstå dem (Long 2013: 309). Men på trods heraf, er det vigtigt at forsøge at forstå disse erfaringer, at fremkalde dem. Vores erfaringer kan på nogle stræk ses som en indlejring af bevidst og ubevidst 'adfærdsmæssig præcedens' for vores handlinger. Erfaring, hermed forstået som en form for følelsesmæssig læring og form for navigationssystem i de sociale strukturer og i de mange følelser, der knytter sig til disse processer (Menzies 1960:1991; Eisold 2009: 64; Cooper & Lees 2015). Erfaringer, som i projektet søges belyst gennem projektets forskningsspørgsmål.

Og netop det følelsesmæssige aspekt kan i særlig grad relateres til projektets konkrete kontekst. At arbejde med børnesager kalder på mange og ofte modsatrettede følelser. Det betyder i forhold til projektets genstandsfelt, at de involverede ledere og andre beslutningstagere må formodes at opleve en række (svære) følelser som følge af deres forpligtelse til deres (hoved)opgave og dennes løsning. Følelser, som i et organisationspsykologisk perspektiv bør håndteres ved at finde professionelle måder at opleve, udtrykke og håndtere dem på (Bonnerup & Simony 2012: 119). En sådan håndtering anses for nød-

vendig, da følelser antages at have betydning for spørgsmålet om, *hvordan og i hvilken udstrækning ledere og øvrige beslutningstagere meningsfuldt kan oversætte de mange krav, mål og hensyn til målrettet handling?* For at kunne undersøge denne antagelse nærmere, er det dog nødvendigt at se lidt nærmere på disse følelser.

8.8. Følelsesintegration eller eksklusion?

I kraft af genstandsfeltets gensidige og dynamiske karakteristika anses forholdet mellem ledere og øvrige beslutningstagere i de givne strukturer som en platform for et intensivt indvirkningsfelt, en overskridelse af grænsen mellem subjektivitet og socialitet. En grænse, som der ellers er holdt hårdt på i særdeleshed inden for samfundsvidenskaberne, hvor særligt subjektivitetsbegrebet har haft trange kår i forhold til videnskabelig praksisanerkendelse (Salling & Weber 2012: 2), og måske fordi der med subjektivitetsbegrebet sker en samtidig tilstedekomst af følelser.

At kunne styre følelser er ganske væsentligt i organisatoriske processer og helt uadskilleligt med at kunne deltage i en organisations liv ([Putnam & Mumby 1993; Gabriel 1999; Eisold 2009] Fotaki et al., 2012: 1109). At styre følelser er dog ikke det samme som at forsøge at benægte, undertrykke eller ignorere dem – tværtimod kræver det både en individuel, social og strukturel kapacitet at anerkende deres tilstedeværelse for dermed at kunne håndtere, absorbere og regulere dem på konstruktiv vis (Krantz 2001).

Med inspiration fra den britiske psykoanalytiker Wilfred Bion (1897-1979)⁶⁶ Bion og hans begreb om 'containment' undersøger den psykoanalytisk baserede approach, hvordan affekt konstruktivt kan håndteres i de menneskelige (arbejds)relationer. For Bion betød containment at kunne holde fast i en følelse (både egen og andres) uden at forsøge få den væk, men derimod bruge energien i følelsen til at tænke over, hvad denne følelsesenergi kommunikerer. I denne approach anvendes begrebet om containment i forhold til en persons kapacitet til at være følelsesmæssig modtagelig over for andre. Hvordan denne modtagelighed demonstreres, varierer afhængig af, hvilken følelse der er 'ude at gå'. Det kan f.eks. kræve et vist mod at modtage andres vrede ([Bion, 1962] Clarke & Hoggett 2009: 12).

Nyere forskning i emotioner og affekt underbygger dette gennem begrebet om '*Affect Consciousness*', som refererer til evnen til adækvat at integrere affekter (følelser) (Solbakken, Hansen og Monsen 2011). Affektteorier anser affekter som essentielle for sund udvikling, og som konstituerende et nonverbalt kommunikationssystem. Et kommunikationssystem, som giver os følelsesmæssig information, som hjælper os med hurtigt og præcist at handle i overensstemmelse med situationen. Her står følelser ikke i modsætning til rationalitet,

⁶⁶ Psykoanalytiker Wilfred Bion, britisk læge, som foretog minutøst studie af processer i mindre grupper i hæren under 2. verdenskrig og senere på Tavistock Klinikken. Hans senere arbejder om psykoser, tænkning og mental udvikling (Bion, 1967, 1977) har også i høj grad bidraget til forståelse af grupper og organisatoriske processer.

men udgør netop et vigtigt grundlag for at kunne agere ”rationelt” i en given situation (Solbakken, Hansen og Monsen 2011) og viser, at følelses-, eller affektintegration har en væsentlig betydning for relationer i organisationer, for beslutninger og handlen i organisationer.

Det har dog gennem tiden knebet noget med en sådan anerkendelse. Følelser har indtil for ganske nylig, og med ganske få undtagelser, været associeret med den rene dårskab, vildskab, kvinder og børn ([Kofoed & Visholm 2011] Heinskov & Visholm 2011), og som sådanne tvangsspaltet fra vores erkendelsesevne og kognition – fornuften. Der ligger således en langvarig (vestlig kulturel, videnskabsteoretisk og filosofisk) forforståelse af, at følelser er ’vilde’, at de distraherer os fra vores mål, at de underminerer vores fornuft, og at de undergraver vores værdier og idealer – at de leder til konflikt (Eisold 2009: 38). Der synes at være en form for devaluering og mistænkeliggørelse af følelser i vores samfund og kultur og særligt i de politiske studier, en ambivalens omkring følelser og deres betydning (Goodwin, Jasper & Polletta 2001).

En slags dikotomi mellem at være svag, ude af kontrol (betydende havende følelser) og så stærk og i kontrol (betydende at være rationel og dermed uden følelser) (Goodwin, Jasper & Polletta 2001:15). En dikotomi, som i de fleste politologiske studier har betydet, at følelser i bedste fald lever en skyggetilværelse i de rationelle, strukturelle og organisatoriske modeller som har domineret den akademiske politiske analyse - f.eks. i politisk proces-teori, ressourcemobilisering og ikke mindst i Choice-teorierne⁶⁷ (Goodwin, Jasper & Polletta 2001:1; Calhoun 2001: 49). Alle står de som stærke, magtfulde teorier, måske netop fordi de har en lang tradition for at forbinde mening med kontrol og dermed også kontrol over følelserne og i dette perspektiv derfor som kontrol over irrationalitet (Calhoun 2001: 49).

Men følelser er hverken i et automatisk modsætningsforhold til rationalitet ej heller er de altid irrationelle i forhold til den givne (arbejds)situation. Det bliver de kun, når komplekse konfliktuerende følelsesmæssige kræfter ’besejrer’ fornuften (rationaliteten), og irrationalitet derved kommer til at påvirke eller ligefrem dominere vores opgaveløsning ([Schwartz 2001: 49 Kofoed & Visholm 2011: 69] Heinskov & Visholm 2011). Risikoen for en sådan påvirkning ligger implicit i projektets anvendelse af begrebet krydspres, som netop adresserer disse komplekse konfliktuerende følelsesmæssige kræfter.

Følelsesmæssige kræfter udspiller sig dog ikke kun i situationer af krydspres, eller andre konfliktsituationer. Følelser er til stede i alle led i og af den politisk-administrative proces, hos de politiske aktører, ledere og andre beslutningstagere og imellem de mange institutionelle arenaer, hvor strategiske valg og interaktioner også er baseret på intuition og følelser (Goodwin, Jasper & Polletta 2001:17) – et emne, som sjældent undersøges, men som der stilles skarpt på gennem projektets forskningsspørgsmål. Herudover ligger der en sam-

⁶⁷ Rational-; Public og Social Choice.

tidig risiko for, at vi gennem udgrænsningen af følelser i forhold til konflikter og forstyrrelser, kommer til at overdrive vigtigheden af nogle følelser og miste betydningen af andre følelsesdynamikker.

Dynamikker, som ikke kun fokuserer på de forstyrrende, de undertrykte og/eller patologiske dele af et givet system men også på dets potentiale og kreative potentiale (Long 2013: 307). Det potentiale, der får det 'hele til at gå op' og den lim, der binder os sammen og som gør, at vi investerer følelsesmæssigt i vores arbejde og i de arbejdssociale sammenhænge, vi indgår i, at vi gør os umage, føler os forpligtet til opgaven og tænker os om, og på dem, som vi arbejder for og med (Vince & Vonorov 2012; Calhoun 2001: 53; Sonne Nørgaard 2018). Følelser, som kan hjælpe os til at forstå engagement, tillid, sikkerhed og investering (Calhoun 2001: 54). Følelser som også kan ses som værende en del af 'det' som binder mennesker sammen og sammen med omverdenen som et par usynlige linser, som farver alle vores tanker, handlinger, perceptioner og dømmekraft (Goodwin, Jasper & Polletta 2001: 10).

Kort sagt, følelser påvirker og former til dels den måde, hvorpå vi forstår og omgås hinanden og virkeligheden i øvrigt. Det gør de, fordi følelser er sindstilstande, der vedrører en situations eller en forestillings personlige betydning. De er vitale for vores sociale samliv, mentale sundhed og forbundet med kropsoplevelser. Følelser kan overordnet set inddeles i to kategorier, hvor der er 1) universelle emotioner: Frygt, vrede, tristhed, glæde, afsky og overraskelse (udviklet gennem evolutionen for at sikre menneskets overlevelse) og de 2) sociale emotioner: Medfølelse, flovhed, skam, skyld, foragt, jalousi, misundelse, stolthed, beundring. De kategoriseres her som sociale, fordi de udløses i sociale sammenhænge og grundlæggende er livshistorisk udviklet (Damasio 2010: 115).

Kofoed og Visholm argumenterer for, *at man kommer til at gå galt i byen hvis man regner med, at alt hvad der er bevidst, også er rationelt, modent og civiliseret, og tilsvarende, hvis man tror, at det ubevidste altid er irrationelt, primitivt og instinktivt. En primitiv handling kan udmærket være både bevidst og rationel* ([Kofoed & Visholm 2011: 46] Heinskov & Visholm 2011). I dette perspektiv kan rationalitet ikke rationelt bruges til at skyde følelser ned med.

Pointen er, at det *ikke* er et enten eller. Måske er vi klogere på grund af vores følelser, bevidste som ubevidste, mere intuitive, kreative, empatiske og engagerede, samtidig med, at vi også kan blive både dumme og onde, tilbøjelige til grumme fejltagelser og tvivlsomme beslutninger (Eisold 2009: 19-20). Spørgsmålet er, hvilke situationer, der fremkalder hvilke følelsesmæssige reaktioner og motivationer. I projektet undersøges dette primært i forhold til situationer af styringsstrategisk krydspres.

8.9. Følelser - forstyrrelse eller information i forhold til hovedopgaven?

I projektet anses offentlige myndigheder og institutioner som sociale systemer og menneskelige konstruktioner og i det psykoanalytisk baserede perspektiv som en både bevidst

og ubevidst spejling af, hvem vi er, hvordan vi tænker og føler (Eisold 2009: 124). Myndigheder og institutioner kan derfor også ses som følelsesmæssige arenaer, og som Fineman udtrykker det: ”*As emotional arenas, organizations bond and divide their members. Workaday frustrations and passions – boredom, envy, fear, love, anger, guilt, infatuation, embarrassment, nostalgia, anxiety – are deeply woven into the way roles are enacted and learned, power exercised, trust is held, commitment formed, and decisions made. Emotions are not simply excisable from these, and many other, organizational processes; they both characterize and inform them*” ([Fineman 2007:1] Fineman eds. 2007)

David Armstrong arbejder i spørgsmålet om ’*emotions in organizations – disturbance or intelligence*’ med begrebet ’*the psychic reality of the organization*’, hvor følelser anerkendes som information, en slags psykologiske efterretninger om, hvad der sker i forhold til en organisations hovedopgave, dilemmaer og udfordringer (Armstrong, 2004: 19: 90)⁶⁸. Følelser kan i dette format anvendes som værdifulde komplementære informationer (data) til bedre at forstå (erkende), hvad der foregår – i den psykologiske virkelighed - og dermed være medvirkende til at kvalificere vores handlekraft (Arnaud 2012). I dette format går følelser fra at være forstyrrende og problematiske til at fremme rationaliteten ([Mumbay & Putman 1992; Damasio 1994:2004; de Sousa 1987] Fineman 2007: 11), ganske som det nu også er erkendt inden for affektstudierne.

Armstrong arbejder samtidig gennem begrebet ’hovedopgave’ med en opmærksomhed på, at organisationer hverken kan eller skal reduceres til rene følelsesarenaer. En organisation er først og fremmest defineret ud fra den opgave, som den er sat i verden for at løse. En virkelig opgave, der skal arbejdes med, løses og som indgår i en både organisatorisk og samfundsmæssig arbejdsdeling (Bonnerup & Hasselager 2008: 211).

En opgaveløsning, som inden for den psykoanalytisk baserede organisationspsykologi netop anses at foregå på både et målrationelt felt gennem bevidste og rationelle arbejdsprocesser, og på et dynamisk felt, som retter sig mod de psykologiske dynamikker, der udspiller og knytter sig til løsningen af hovedopgaven⁶⁹. Dynamikker, som organisationens medlemmer ikke altid er bevidste om, men desuagtet har indflydelse på deres handlinger og adfærd i forbindelse med opgaveløsningen og samarbejdet herom ([Miller & Rice, 1975; Visholm 2004] Bonnerup & Hasselager 2008: 90-91).

⁶⁸ Hovedopgave er et centralt psykodynamisk begreb, også kaldet den primære opgave. Den primære opgave er defineret af Rice i 1963, som den opgave, en virksomhed må varetage for at overleve Rice A. K. (1963) *The Enterprise and Its Environment*. London: Tavistock og Miller, E.J. and Rice, A.K. (1967) *Systems of Organization: The Control of Task and Sentient Boundaries*. Tavistock, London. Hovedopgaven, eller den primære opgave kan relateres til det, som man i forhold offentlige myndigheder kalder *kerneopgaven*, eller *kerneydelsen*. Hvor der ved sidstnævnte også refereres til, hvad den pågældende myndighed er sat i verden for at levere, yde, løse, når man sådan skærer helt ind til *kernelen*.

⁶⁹ Det psykodynamiske felt har mange ligheder med det socioanalytiske associative ubevidste (jf. del 1 kapitel 8.7).

Det er ikke nogen nem opgave hverken at definere eller løse hovedopgaven, og slet ikke i et politisk ledet system, hvilket dog ikke gør det mindre nødvendigt. En klar definition af en organisations hovedopgave gør det nemlig muligt at prioritere og fordele ressourcer samt at evaluere – og realitetsteste - systemets funktionsdygtighed (Gabriel 2004: 240-241), og om det rent faktisk arbejder på hovedopgaven.

Ser man på (hoved)opgaven i forbindelse med projektets konkrete afsæt i forvaltningen af og arbejdet med børnesager i forbindelse med tidlig forebyggelse og indsats er den resultatet af en politisk proces og dermed fastlagt via lovgivning og i kraft heraf også 'åben' for fortolkning, mening og betydning og kan derfor risikere at være genstand for en ambivalent feedback fra omverdenen. Sammen med børnesagernes wickedness og styringsstrategiske modsætningsfuldhed kan der hurtigt lægges et ekstra pres på systemet. At skulle tage ledelse på basis af et flertydigt, ofte konfliktbåret og modsætningsfyldt mandat kan opleves ganske stressfyldt. Det kan samtidig udfordre det at forstå og agere rationelt kvalificeret i forhold til det arbejde, som udføres, de mennesker, der arbejdes med, og de særlige problemstillinger, de bringer med sig. Et mandat, som således kan opleves ganske stressfyldt og til tider direkte angstskabende.

Hirschhorn (1988) peger på, at selve arbejdet med (hoved)opgaven kan være angstskabende, hvor angsten kan komme af frygt for at fejle, for svære forhindringer, behovet for at koordinere sin egen indsats med andre, afhængighed af øvrige (ledelses) strukturer og tyngden af at skulle tage ansvar (Gabriel, 2004: 243)⁷⁰. Alle følelser, som over tid kan være medskabende til, at systemet oparbejder forskellige psykiske og sociale forsvarsmekanismer, en slags defensive rutiner, som værn mod den usikkerhed, pres og oplevelse af risiko forbundet med opgaveløsningen (Lynch 1961; Hirschhorn, 1988:1992; Krantz 2001; Bonnerup & Hasselager 2008: 213; Svalgaard 2018)⁷¹.

Der er dog reelt set ikke meget beskyttelse at hente, da forsvarsmekanismer indeholder en indre paradoksi. På den ene side dannes de som psykisk beskyttelse mod den usikkerhed og de risici, som arbejdet med børnesagernes kan bære med sig. På den anden side udgør de paradoksalt set selv en trussel for sagernes og systemets rationalitet og mening, idet de forstyrrer de involveredes evne til rationelt at vurdere opgaven og tilpasse systemet til en effektiv og målrettet løsning af denne.

Sociale forsvarsmekanismer kan derfor også ses som en form for psykiske realitetsskred, som ofte sker på et ubevidst plan og er dermed både vanskelige at registrere og korrigere

⁷⁰ Uanset hvor i hierarkiet man befinder sig, vil mulighederne for at udøve god ledelse også være afhængig af det ledelsesrum og samspil, som er med det øvrige ledelsessystem (Væksthus 2008 Kodeks for god ledelse - i kommuner og regioner © s. 23). Det betyder i realiteten, at selv den bedste indsats meget sjældent kan bryde denne strukturelle forudsætning.

⁷¹ Man kan måske sige, at begrebet om sociale forsvarsmekanismer er genuine psykosociale termer, idet de fylder pladsen mellem det intrapsyke og det sociale ud ([Menzies Lyth, 1960] Clarke & Hoggett 2009: 14).

for de involverede ([Obholzer 2003: 241-253] Obholzer 2003; Wilke 2011). Udefrakommende krav eller forsøg på at forholde sig mere realistisk-kritisk til opgaveløsningen udgør i disse processer en næsten utålelig trussel og opleves som nødvendige at undertrykke (Bjørn 2013: 33) gennem forstærket forsvar, hvorved der opstår en dysfunktionel spiral, også kaldet en *'vicious circle'* inden for paradoksstudierne (Lewis & Smith 2012). Samlet set processer, der øger risikoen for samarbejdskonflikter, meningsnedbrud, og fejl – alt det som forsvaret skulle agere som værn for.

Den Bion kalder disse psykiske forsvarsmæssige tilstande og realitetsskred for grundantagelsestilstande og fandt gennem sine studier og praksis, at gruppers evne til at arbejde effektivt i disse grundantagelsestilstande er alvorligt svækket. Og at disse grundantagelsestilstande som oftest er ufrivillige og defensive svar på problemer, som opleves helt uoverskuelige ([Gould et al., 2001, Menzies, 1960; Menzies Lyth 1988:1989; Obholzer & Roberts 1994] Stein 2004: 1253).

At kunne arbejde effektivt sammen, kræver i stedet at de involverede indtræder i en form for arbejdsgruppementalitet. En psykisk tilstand, som indebærer tolerance over for frustration, evne til at se virkeligheden i øjnene, evne til at anerkende forskelle mellem kolleger og evne til at lære af erfaring – alle evner som må siges at være relevante i forhold til projektets fokus. Hos Bion kan disse modsatrettede tilstande og tendenser forstås som en konflikt mellem ønsket om at tage fat på og *arbejde med (opgave)realiteten* og ønsket om at *undvige (opgave)realiteten*, især når denne viser sig meget vanskelig at håndtere eller afstedkommer større psykiske konflikter for de involverede.

8.10 Følelser på arbejde

At kunne styre følelser og på passende vis integrere dem i såvel tænkning som handling kræver en både individuel og social kapacitet til først og fremmest at kunne anerkende deres tilstedeværelse og dernæst at kunne bearbejde og absorbere dem. Alle kapaciteter, eller kapabiliteter om man vil, som er ganske væsentlige i organisatoriske processer og helt uadskilleligt med at kunne deltage i en organisations liv. Det er dog noget nemmere sagt end gjort.

Vores følelser er nemlig ikke kun med på arbejde, de kommer også selv på arbejde, som den amerikanske sociolog Arlie Hochschild viser gennem sit begreb om *'Emotional Labour'* (1979; 1983; 1993). Et begreb, der introducerer os til det fænomen, at ledere og medarbejdere er forventet og dermed nødsaget til at udtrykke og/eller undertrykke særlige følelser knyttet til deres arbejdsrolle. Følelser som ikke nødvendigvis er i overensstemmelse med de oplevede følelser (Ashkanansy & Dorris 2017). Fænomenet er udpræget hos frontlinjemedarbejdere, hvilket dog ikke kun begrænser sig til servicefag men også gør sig gældende i den direkte kontakt og relationsarbejde i sundhedsvæsenet, i psykiatrien, i politiet, undervisningssektoren, det sociale område ([Pierce 1999; Brown 1997; Leidner 1999;

Ashforth & Humphrey 1995] Fineman 2007: 5) og kan således også relateres til genstandsfeltets konkrete afsæt⁷².

Hochschild anser følelser som kontekstuelle og forbundne til større (organisations) kulturelle systemer ([Hochschild 1983; Taylor 1996:2000; Hercus 1999] Whittier 2001: 234) og har med sit forskningsarbejde skabt en tradition, hvor følelser anses som kulturelt og socialt konstruerede og med fokus på de sociale regler for at udtrykke følelser, egen og andres følelsesstyring og den sociale evaluering af følelser ([Whittier 2001: 236] Goodwin, Jasper, & Polletta 2001: 12). En social konstruktion som en slags følelsesmæssige organisationskulturelle normativer ([Whittier 2001: 237] Goodwin, Jasper, & Polletta 2001). En form for følelsesmæssig disposition til at handle på en særlig måde, som sociologer kender som en del af det den franske sociolog Pierre Bourdieu (1930-2002) kalder ”habitus” (Vince & Vonorov 2012). Konstruktioner, som er centrale og alligevel et relativt lidt udforsket område af den sociale handlen – særligt den politiske handling (Goodwin, Jasper, & Polletta, 2001).

I sit essay fra 1979 *Emotional Work, Feeling Rules, and Social Structure* peger Hochschild på, at socialpsykologien har lidt under den stiltiende antagelse, at følelser, fordi de umiddelbart virker spontane og ukontrollable, ikke er styret af sociale regler. Og at sociale regler gælder adfærd og tanker, men sjældent følelser. Hochschild understøtter dette med, at det at følelser ofte bliver anset som utæmmede og vilde netop kan anses som en refleksion af, hvad sociale regler (ikke) tillader følelser at være. Hochschild argumenterer for, at det er den sociale konvention, der bestemmer hvad der er tilladt at føle, hvornår og hvordan (med hvilket udtryk), og som definerer hvorvidt følelser anses som forstyrrende eller passende til den pågældende arbejdsituation og rolle.

Hochschild peger således på, at der er signifikante forbindelser mellem sociale strukturer, følelser, følelsesstyring og følelsesmæssige erfaringer. Forbindelser der for det første fokuserer på, hvordan sociale faktorer påvirker hvad vi føler, og for det andet, hvordan disse sociale faktorer påvirker, hvad vi tænker om og gør ved det, vi føler (Hochschild 1979: 552). Hvordan specifikke omgivelser kan forme følelser som er tilladte, acceptable, eller det modsatte som udfordrende eller forbudte eller igen som opportune og strategisk fordelagtige. ([Whittier 2001: 238] Goodwin, Jasper, & Polletta 2001). I forhold til projektets

⁷² Jf. note 12. FTF har i deres undersøgelse fra januar 2018 fundet, at særligt myndighedsudøvere oplever meget høje følelsesmæssige krav i deres arbejde. Her oplever næsten tre ud af ti høje følelsesmæssige krav i deres besvarelse af spørgsmålene: *Bringer dit arbejde dig i følelsesmæssigt krævende situationer? Har du i dit arbejde kontakt til personer, der er modvillige eller aggressive overfor dig? Har du i forbindelse med dit arbejde relationer, der er følelsesmæssigt vanskelige at håndtere?* Følelsesmæssige krav defineres i undersøgelsen som: *Følelsesmæssige krav er især forbundet med arbejde med mennesker. Kravene er særligt høje, hvis man arbejder med mennesker, som har store problemer, der er vanskelige at løse* (Arbejdsmiljøforskning.dk, Arbejdsmiljø og Helbred 2016, fakta-ark). Arbejdsmiljøforskning har vist, at høje følelsesmæssige krav kan have negative sundhedsmæssige konsekvenser og er relateret til langtidssygefravær og depression Det er negativt at score højt på følelsesmæssige krav. FTF-dokumentation Nr. 1 – Januar 2018, side 14.

fokus kan man i dette perspektiv tale om organisatoriske og professionsfaglige normer og dermed også et følelsesmæssigt repertoire kontekstuellet rammesat og tilladt både som understøttende og som styrende for, hvad de pågældende i deres forskellige roller skal eller ikke skal føle eller udvise af følelser⁷³.

Hochschild anser således følelser på linje med tænkning, perception og forestilling (imagination) – alle underlagt indflydelse fra sociale normer og regler og dermed som sociale fænomener (Hochschild 1979: 555). Som sociale fænomener, som samtidig er særdeles effektive intrinsiske styringsredskaber i forhold til social regulering ([Fineman 2007: 5] Fineman 2007). Intrinsisk i kraft af, at det ofte er vores 'egen' vilje, vores stærke ønske om at tilpasse os, høre til, deltage, passe ind og føle det rigtige, der gør, at vi underlægger os denne følelsesstyring i form af enten at fremkalde eller hæmme følelser, så de bliver 'passende' for den pågældende arbejdsituation og gældende (arbejds)sociale regler (Hochschild 1979: 554).

Man kan sige, at disse antagelser om vores evne til at tilpasse vores følelser og tanker er interessante i forhold til den dominerende rationalitetsforståelse i såvel organiseringen som styringen og ledelsen af den offentlige sektor. En rationalitetsforståelse, som på én og samme tid fungerer som en forskrift for menneskelig adfærd samt en forestilling og forventning om, at i en konkurrencepræget verden vil konkurrencen i det lange løb kræve, at al adfærd er i overensstemmelse med det, som rationalitet foreskriver (March 2008: 32-37). Fineman fremsætter her en næsten provokatorisk tese om: *"What we term rationality in organizations is a remarkable facility to present – to ourselves and to others – emotionalized processes in forms that meet 'acceptable', 'rational' images of objectives and purposes. We want to believe, and we want others to believe, that we think and act rationally, so we construe the intentions and consequences of our actions as rational"* ([Fineman 2007: 12] Fineman 2007). En form for følelsesmæssigt hykleri (ibid.).

Fineman læner sig her op ad Hochschild, som sætter begrebet om *'Emotional Labour'* ind i en begrebsmæssig arena mellem den canadiske mikrosociolog Erving Goffmans (1922-1982) fokus på vores bevidst formede og ydre fremtrædelse på den ene side og et freudiansk fokus på ubevidste intrapsykeiske interventioner på den anden side (Hochschild 1979: 555). Hvor Goffman guider vores opmærksomhed hen imod sociale mønstre i følelsesmæssig erfaring mere som en passiv føjelighed til social konvention, viser den intrapsykeologiske indsigt, at der ikke kun er tale om en ydre tilpasning men også en indre, intrapsykeisk og intrinsisk proces, og som er alt andet end en passiv føjelighed (ibid.). Man kan

⁷³ Andre argumenterer her for, at nogle følelser er mere konstruerede end andre (Goodwin, Jasper, & Polletta, 2001:13). At blive bange i mørke kræver mindre kulturel konstruktion end frygt ved en kognitiv besluttet handling. De mest relevante følelser i forbindelse med politik falder i dette perspektiv hen mod de mere konstruerede, kognitive ende af denne dimension (ibid.).

sige, at Hochschilds perspektiver bygger videre på traditionen fra den amerikanske sociolog C. Wright Mills antagelser om tætte forbindelseslinjer mellem indre individuel uro og ydre sociale problemer.

Lorenzer peger på, at 'konfliktpotentialet' i den psykoanalytiske approach traditionelt opstår gennem en erkendelse af de sociale begrænsninger og forventninger subjektet konfronteres med ([Lorenzer, 1986] Salling & Weber 2012: 6). Konfliktpotentialer i forhold til en slags følelsesmæssig realitet, hvor subjektet forsøger at opnå en form for balance og integration af konfliktende indre og ydre krav. En intern konflikt mellem forskellige mål og behov. En konflikt med pres og krav fra det sociale og politiske miljø, som også er en del af denne kontekst (Gabriel 2004: 238). Det er lige netop i dette kryds(pres) mellem det sociale og det individuelle, i disse komplekse spil af konfliktuerende følelsesmæssige kræfter, at der kan opstå ikke kun en følelsesmæssig, men også en kognitiv spænding, ambivalens, måske endda dissonans.

Dette er et vigtigt opmærksomhedspunkt, idet den sociale kontekst og de sociale strukturer i nogle situationer er styrende i forhold til vores følelser. Organisationer bærer deres egne følelsesmæssige forventninger, tilladende og belønnende nogle former for følelsesmæssige "udfoldelse" samtidig med at andre gøres nyttesløse eller uforståelige ([Whittier 2001: 250] Goodwin, Jasper & Polletta 2001). Tit går disse processer under navnet 'organisationskultur' og er ofte beskrevet i en organisations værdigrundlag. I forhold til disse værdigrundlag kan man godt sige, at det er endog meget sjældent, at de indeholder statements som f.eks. 'vi accepterer misundelse mellem kolleger!' Men hvis misundelse, mindreværd eller følelser af utilstrækkelighed for den sags skyld ikke er en del af et accepteret organisatorisk følelsesrepertoire, hvad gør man så med sådanne følelsesmæssige 'banditter', hvis de opstår? Vil de flyde rundt i organisationen som en slags "*production and distribution of emotional toxicity*" ([Krantz 2001: 134] Gould, Stapley & Stein 2001)?

9. Opsummering og præcisering

Jeg har i denne indledende del af projektet været 'vidt omkring', og man kan – og måske med rette – spørge til al denne filosofien og teoretiseringen. Til dette og til spørgsmålet om, *hvordan og i hvilken udstrækning ledere og øvrige beslutningstagere meningsfuldt kan oversætte de mangeartede krav, mål og hensyn til måltrettet handling* må opmærksomheden og bevidstheden igen rettes mod genstandsfeltets fokus på *lederen i strukturen set i et dynamisk og gensidigt påvirkende forhold* i forvaltningen af og arbejdet med børnesager i forbindelse med tidlig forebyggelse og indsats, og den tilsyneladende paradoksi dette synes at rumme.

Bag disse spørgsmål, genstandsfelt og konkrete afsæt gemmer sig ikke kun kompleksitet i praksis men i lige så høj grad også i de teoretiske afsæt. Her er der tale om en teoretisk sammensathed, der på mange måder rækker ind i nogle helt grundlæggende filosofiske, politologiske og (organisations)psykologiske tanker og antagelser om, hvordan vi mennesker retsligt, etisk og moralsk, skaber og indgår i sociale, organisationspolitiske- og psykologiske strukturer med og mod hinanden.

Rent forskningsmæssigt placerer projektets kombinatoriske referenceramme sig i en international interdisciplinær trend, som også ses inden for dele af den nyere politologiske forskning (Nørgaard Sonne 2018; Bøgh Andersen et.al 2014), psykoanalytisk baseret organisationspsykologi såsom psykodynamisk systemteori⁷⁴, socioanalyse og psykosociale studier (Eisold, 2009; Fotaki et al. 2012; Frosh, 2010; Arnaud, 2012; Rustin & Armstrong, 2015, Long 2010:2013), Institutional Work (Voronov & Vince, 2012), paradoksteorier (Smith & Lewis, 2011) og inden for wicked problems (Head 2008), som alle er forskningsområder, der med hvert sit teoretiske udgangspunkt arbejder tæt på projektets genstandsfelt.

Forbindelseslinjerne mellem disse teoretisk og ontologisk meget forskellige forskningsområder synes at tegne en fælles trend hen imod en integreret approach, der åbenlyst krydser ind over traditionelle forskningsgrænser og stadfæstede dikotomier og enhedsbegreber drevet af målsætningen om bedre at forstå forholdet mellem "aktøren-i-strukturen". Disse trends synes således at ligge i et felt, hvor der sker et skifte fra begrebs-eksklusion til begrebs-inklusion og integration hentet fra en øget spænd af teorier, metaforer og billeder og inden for ganske utraditionelle disciplinære grænsekryds (Fotaki et al. 2012: 1112).

Undersøgelsesfeltet spænder på den måde ganske vidt både i praksis og i teorien, men samler sig samtidig til et koncentrat om menneskelig erkendelse, følelser og adfærd i forhold til sig selv og væren i verden, samfundsverdenen. En erkendelse, som altså ingen-

⁷⁴ Psykodynamisk systemteori navngives også socioanalyse. Det er særligt i det australske forskningsmiljø med Susan Long i spidsen, som anvender termen socioanalyse for psykodynamisk systemteori.

lunde er ny, men derimod har dybe rødder i videnskabsfilosofiske diskussioner og erkendelsesteoretisk tænkning om individet og staten forbundet og forbandet gennem en komplementaritet af (moralske) følelser, (u)fornuft, (kritisk)erkendelse og (u)vilje. Og det er måske denne komplementaritet af forbundet- og sammensathed, som arbejdet med og forvaltningen af børnesager taler og ikke mindst arbejder ind i, og som giver sig til kende nutidigt gennem de mange og modsætningsfyldte styringsstrategier. Modsætningsfyldte i både rationalitet og mangel på samme, mening, menneske-, børne-; og samfundssyn som kræves rummet, men som i realiteten ramler ind i hinanden, i børnesagernes retslige, etiske og moralske grundsubstans.

Set i dette lys er det næsten paradoksalt, at det hovedsageligt er rationaliteten – blandt alle verdens ideer - der har opnået 'overherredømmet' i opbygningen af vores samfunds politisk-administrative institutioner, i selve vores forvaltningspolitik og dermed i indretningen, styringen og ledelsen af vores offentlige sektor uden skelen eller hensyn til, at det *er* dokumenteret, at vi mennesker i bedste fald kun er meget sløsede brugere af rationelle beslutningsprocedurer (March 2008: 32-37). At vi ikke synes at besidde de evner, som (myten om) rationalitet forudsætter! At menneskers adfærd afviger fra rationalitetens forskrifter (ibid.). Paradoksalt i arbejdet med børnesager, der netop og på rigtig mange parametre bryder med rationalitetens forskrifter.

Dog ligger der ikke kun noget bemærkelsesværdigt i dette paradoks, men også noget risikofyldt. Risikofyldt i den forstand, at vi gennem et så ensidigt fokus på det økonomisk rationelle samfunds- og menneskesyn og forståelse af effektivitet, kommer til at overdrive vigtigheden af én tilgang og samtidig overser betydningen af andre tilgange til og forklaringsvariable for vores adfærd og handling. Risikofyldt fordi, vi gennem afskrivning af andre tilgange og forklaringsvariable samtidig også afskriver os en komplementær mulighed for at kvalificere vores forståelse for, hvad det er der *også* kan være på spil og igennem denne forståelse bedre være i stand til kvalitativt at ændre på tilsyneladende irrationelle arbejds- og beslutningsgange, adfærd, struktur og organisering m.v., og ikke blot afskrive dem som afvigelser fra rationalitet.

Det er med dette afsæt, at jeg ønsker at bidrage med et nyt perspektiv på offentlig styring og ledelse set i et intensivt indvirkningsfelt mellem rationalitet og irrationalitet, snarere end et spændingsfelt som først beskrevet (jf. del 1 kapitel 2). I dette indvirkningsfelt sættes det sammensatte forhold mellem rationalitet og irrationalitet på sigtekornet, og med en forståelse af, at rationalitet ikke er en modsætning til følelser, men til irrationalitet. Rationalitet og følelser anses ikke, som udgangspunkt, som hinandens modsætninger men anerkendes i stedet som komplementære og skaber i denne komplementaritet et bredere rationalitetsbegreb. Hinandens modsætninger bliver de først, når konfliktuerende følelsesmæssige kræfter forstyrrer eller måske ligefrem overtager vores fornuft og evne til at tænke rationelt. Risikoen for en sådan påvirkning ligger implicit i projektets anvendelse af begrebet krydspres, som netop adresserer sådanne konfliktuerende følelsesmæssige kræfter. Krydspres som henviser til tilstande, hvor individer socialt eller psykisk påvirkes i

indbyrdes modsatte retninger og dermed hensættes i en potentiel indre og ydre følelsesmæssig konflikt af ikke uvæsentlig karakter.

Den vestlige tradition med at associere følelser til irrationalitet har været medskabende til den antagelse, at mening udelukkende skabes gennem bevidste kognitive og rationelle processer. Processer som i særdeleshed ligger til grund for den økonomisk rationelle tænkning, dele af paradoks- og de institutionelle studier men som modsvares af den psykoanalytisk baserede både individ- og organisationspsykologi, neuropsykologien og nyere studier af affekt, og som Fineman udtrykker det: ”*Rationality is no longer the ‘master’ proces; nor is emotion. They both interpenetrate; they flow together in the same mould. From this perspective there is no such thing as pure cognition; thinking and deciding is always brushed with emotion... We may be dimly aware of these processes, or they may be unconscious*” ([Fineman 2007:11] Fineman 2007).

Centralt for sidstnævnte forskningsfelter og for projektet er fokus på integration af følelser (affekt) i kognition, motivation og adfærd (Solbakken, Sandvik Hansen & Monsen 2011: 482) gennem en anerkendelse af, at følelser overlapper vores kognitive processer, idet de sættes i bevægelse af den mening, som vi konstruerer gennem vores perception (Eisold 2009; Long 2010: 2013).

Perception her forstået som en psykosocial ’bevægelse’ gennem en kompliceret erkendelses- og oversættelsesproces, som sker med afsæt i vores subjektivering af virkeligheden. En bevægelse, som danner grundlag for vores handlinger som en form for virkelighedstest, som igen danner grundlag for vores perception osv. En virkelighed, vi har adgang til gennem vores sanser, men som vi subjektiverer gennem både bevidste og ubevidste motiver, ([Visholm 2004: 24] Heinskov & Visholm 2004). En bevidst og ubevidst selektering, som gør, at vi fokuserer på eller retter opmærksomheden mod et bestemt emne og ser bort fra resten. Spændingen mellem viden og ikke-viden i disse indre erkendelses- og oversættelsesprocesser, aktiverer både vores erfaring og fantasi (ibid.).

Fantasi forstået som vores forestillinger om virkeligheden, om den organisation og det system, vi arbejder i, og om vores kolleger. Forestillinger, som et psykologisk bindeled mellem fortid og fremtid, som både kan frigøre os fra det (nu)værende men samtidig også kan binde os til bestemte forestillinger om det forestående. Forestillinger, også forstået som et potentiale, som kan indeholde en foregribelse af både ideer og af ’noget’, som endnu ikke er blevet realiseret i den givne sociale praksis, men som gennem vores erfaringer med noget tilsvarende måske har indlejret en form for følelsesmæssig læring og ’adfærdsmæssig præcedens’.

Der er i dette perspektiv tale om overlap og bevægelser, som integreres i hver af os gennem både rationelle bevidste og ubevidste psyko-sociale processer med indflydelse fra mere eller mindre institutionaliserede og socialiserede normer, regler og konventioner.

Resultatet af disse processer antages i den psykoanalytisk baserede organisationspsykologi og inden for dele af sociologien at resultere i en socialiseret psyke forstået således, at vores følelser, tanker og handlinger både dannes og også henter deres mening, legitimering og betydning fra det sociale livs fælles forestillinger og regler (Hollis 2000: 17). Det betyder,

at vores følelser og evne til at tænke - vores kognitive evner - ikke er begrænset til den enkeltes psyke, men i lige så høj grad er en del af en social proces. Fælles for disse perspektiver er, at både følelser og tanker transcenderer grænsen mellem individ og socialitet – det er på én gang indeni hver enkelt af os og mellem os, og indvirker på et både bevidst og ubevidst plan.

Set gennem Institutional Work begrebet om paradokset om indkapslet handlekraft er de følelser, tanker og den mening, vi skaber gennem vores perception, både bevidst og ubevidst bemyndiget og begrænset af den socialitet vi befinder os i og af den autorisation og legitimitet, vi både henter fra og tildeler selv samme. En bemyndigelse og begrænsning, der med afsæt i den i det psykoanalytisk baserede perceptionsbegreb til dels er en forestillet bemyndigelse og begrænsning af vores handlekraft.

Set i dette perspektiv er det springende punkt den bevidste og ikke mindst ubevidste 'selektering', som er med til at danne grundlag for både individers, grupper og måske hele samfunds-forestillinger om virkeligheden og det 'forestående', og de handlinger og forsvarsmekanismer, der gribes til for at kunne navigere i disse forestillingers virkeligheder. I denne optik kan vi, gennem påvirkning fra vores ubevidste, være tilbøjelige til at forestille os scenarier og træffe beslutninger, som kan tjene helt andre formål end de synligt rationelle (Eisold 2009). Det er i dette perspektiv vigtigt at holde sig for øje, at vores perception er 'tricky' forstået på den måde, at den ikke kun er nøglen til forståelse men i lige så høj grad til misforståelse af, hvad der kan være i og på spil i forhold til et givet fænomen. Der er med andre ord tale om en optik, der udfordrer det økonomisk rationelle perspektiv og dettes løfte om lineær kausalitet, klarhed og rationel stringens.

Det psykoanalytisk baserede begrebsapparat kan til gengæld bidrage til at forstå følelsernes betydning i og for vores kognitive processer og kan i projektet hjælpe med at kaste lys over "kompleksiteten af den (organisations)psykologiske realitet" i den strategiske ledelsesopgave og med det en dybere forståelse af de moralske valg og beslutninger, der her træffes (Gabriel 2004: 232). Måske kan begrebet om det ubevidste også hjælpe os til at forstå, hvorfor noget tilsyneladende ikke lader sig ændre, selvom alle ønsker det (Bonne-rup & Hasselager 2008: 16) – som ved de gentagne systemsvigt i mange af børnesagerne, på trods af den gode vilje.

Det er med afsæt i denne kombinatoriske referenceramme, at jeg i projektet stiller spørgsmålet *hvordan og i hvilken udstrækning ledere og øvrige beslutningstagere meningsfuldt kan oversætte de mangeartede krav, mål og hensyn til målrettet handling?*

Del 2

Undersøgelsesfelt -undersøgelsesdesign, metoder, refleksioner og teoretiske antagelser

10. Indledning

I projektet anses offentlige myndigheder og institutioner som sociale systemer og menneskelige konstruktioner som en både bevidst og ubevidst spejling af, hvem vi er, hvordan vi tænker og føler (Eisold 2009: 124) – en form for spejling af *'the psychic reality of the organization'* (Armstrong 2004). En psykosocial realitet, hvor følelser anerkendes som informationer, en slags psykologiske efterretninger om, hvad der sker i forhold til en organisations hovedopgave og de dilemmaer og udfordringer, der knytter sig til at løse denne hovedopgave (Armstrong, 2004: 19: 90), og hvor følelser således indgår som en integreret del og tjenende ledsagere til *'the rational reality of the organization'*. En rationel virkelighed, hvor organisationer, myndigheder og institutioner først og fremmest er defineret ud fra den eller de opgaver, som de er sat i verden for at løse. Virkelige opgaver, der skal arbejdes med, løses og som indgår i en både organisatorisk og økonomisk rationel samfundsmæssig arbejdsdeling⁷⁵ (Bonnerup & Hasselager 2008: 211).

I projektet er det dette perspektiv, der med sit dobbeltblik danner en forbindelseslinje mellem politologien og den psykoanalytisk baserede organisationspsykologi. Et dobbeltblik, der ikke er uden udfordringer og metodologisk kan disse to videnskaber næsten ikke være mere forskellig fra hinanden. Man fristes næsten til at sige, at politologien og den psykoanalytisk baserede organisationspsykologi har været tæt på at regnes som gensidig udelukkende. Men netop gennem det psykoanalytisk baserede dobbeltblik på både det

⁷⁵ I projektet opgaver, der skal løses i en politisk ledet kontekst og med afsæt i forvaltningsretlige begreber såsom demokrati, legalitet, saglighed, samfundsansvar, myndig- og offentlighed og legitimitet og inden for en snæver økonomi- og ramkestyring (jf. del 1 kapitel 2).

målrationalle og det dynamisk mere irrationelle felt og ikke mindst deres indbyrdes samspil opstår de forbindelseslinjer, hvormed disse forsknings- og arbejdsområder kan forbinde sig med hinanden.

Et perspektiv som hverken reducerer organisationer til rene rationalitets- eller følelsesarealer, men derimod antager, at de består af en skønsom blanding af begge dele. En blanding som også reflekteres ned i organisationernes opgaveløsning, som anses at foregå på både et målrationalt felt gennem bevidste og rationelle arbejdsprocesser, og på et dynamisk og mere irrationelt felt. Et felt, som retter sig mod de psykologiske dynamikker, der udspiller og knytter sig til løsningen af hovedopgaven⁷⁶. Dynamikker, som organisationens medlemmer ikke altid er bevidste om, men desuagtet har indflydelse på deres handlinger og adfærd i forbindelse med opgaveløsningen og samarbejdet herom ([Miller & Rice 1975; Visholm 2004] Bonnerup & Hasselager 2008: 90-91). Samspillet mellem de rationelle og mere irrationelle arbejdsprocesser antages i dette perspektiv og i projektet at have væsentlig betydning for både effektivitet og kvalitet i og af opgaveløsningen.

Et samspil, som jeg undersøger med konkret afsæt i forvaltningen af og arbejdet med børnesager i forbindelse med tidlig forebyggelse og indsats. Et forvaltnings- og arbejdsfelt, hvor jeg gennem projekttitlens ordlyd antager en tilstedeværelse af henholdsvis styringsstrategiske modsætninger og ledelsesmæssige udfordringer. En antagelse, som danner afsæt for det overordnede spørgsmål om, *hvordan og i hvilken udstrækning ledere og øvrige beslutningstagere meningsfuldt kan oversætte de mangeartede krav, mål og hensyn til målrettet handling?* Der ligger implicit i spørgsmålet en teoretisk og empirisk for forståelse og anerkendelse af, at lederes og øvriges beslutningstageres oversættelse er et resultat af et dynamisk gensidigt påvirkende forhold mellem ydre økonomisk rationelle styringsstrategier og indre drevet motivation. Med forskningsspørgsmålene som understøttende og søgende ramme, stiller jeg skarpt på denne oversættelse som et knudepunkt for disse komplekse dynamikkens indbyrdes samspil og ikke mindst deres betydning for (sam)skabelsen af en meningsbærende og målrettet handling.

Oversættelsen indtager således en fremtrædende plads og danner afsæt for projektets grundlæggende forsknings- og metodeforståelse⁷⁷. Ikke kun i forhold til undersøgelsesfeltet men også i selve undersøgelsesdesignet, forskningsstrategien og processen. Et fortolkende perspektiv gennem en undersøgelse af 'den menneskelige forståelse af sig selv og

⁷⁶ Det psykodynamiske felt har mange ligheder med det socioanalytiske associative ubevidste og det gruppeanalytiske matrixbegreb (jf. del 1 kapitel 8.7).

⁷⁷ Et interviewprojekt som dette indebærer i sig selv en lang række af oversættelser! Undersøgelsesspørgsmål oversættes til interviewspørgsmål, den mundtlige interaktion i selv interviewsituationen skal oversættes til skriftlighed i en eller anden form og forskerens/undersøgerens analyse skal oversættes til noget læsbart og gerne anvendeligt for modtageren ([Brinkmann & Tanggaard 2015: 43] Brinkmann & Tanggaard 2015).

sin handlede' – et perspektiv som også gælder i forhold til mig selv som undersøger i indvirkningsfeltet mellem undersøgelsesfeltet, dets repræsentanter og det repræsenterede.

11. Den metodologiske opgave

Overordnet set kan metode og valg af metode(r) ikke overvurderes, da forskning hovedsageligt henter sin legitimitet og kvalitet gennem krav til og validering af de anvendte metoder. Nogen vil måske gå så langt som at sige, at indholdet er metoden, at samfundsvidenskab afhænger af de anvendte metoder og regler. Andre maner til 'metode besindighed' i forhold til, at: "*we should never forget that methods are the tools we use when we do research, not the goal of our research, or our reason for being political scientists*" (Rothstein 2005: 6).

Den metodiske opgave og udfordring i mine bestræbelser på at besvare spørgsmålet "*hvordan og i hvilken udstrækning ledere og øvrige beslutningstagere meningsfuldt kan oversætte de mangeartede krav, mål og hensyn til målrettet handling*", har uomtvisteligt været at udvikle et undersøgelsesdesign, som ved Lorenzers psyko-societale metodologi formår at genfortolke- og anvende psykoanalysens basale ideer men med et fokusskifte fra et individorienteret klinisk-terapeutisk undersøgelsesrum til sociale undersøgelsesprocesser med fokus på det bevidste og ubevidste indvirkningsfelt - den 'intensive inter-relation' mellem individ og samfund (og sociale strukturer bredt set). Med andre ord, har udfordringen været at udvikle en undersøgelsesmodel for denne psyko-societale relation (Salling Olsen & Weber 2012: 6) i forvaltningen af og arbejdet med børnesager i forbindelse med tidlig forebyggelse og indsats. En designudviklingsproces, som reflekterer mine egne forforståelser, beslutninger og prioriteringer i og af forskningsprocessen (King, Keohane & Verba 1994). Valg overvejet og truffet i erkendelse af, at forskning på mange måder er en vanskelig balance mellem det at skulle tænke selv, klogt og nyt, være kreativ og nyskabende men samtidig holde sig inden for ganske stramme metodologiske rammer og regler⁷⁸. Som C. Wright Mills udtrykker det: "*To have mastered 'theory' and 'method' is to have become a conscious thinker, a man at work and aware of the assumptions of whatever he is about. To be mastered by 'method' or 'theory' is simply to be kept from working*" ([C. Wright Mills 1959: 27] Satori, 1970: 1033). Samlet set en proces, hvor jeg gennem undersøgelsens design, metoder og teoretiske antagelser har bestræbt mig på at udvise både kreativitet og metodologisk stringens.

⁷⁸ Også her må man, med reference til Kant, tage sin egen autoritet og betjene sig af sin egen forstand og kritisk sunde fornuft for herigennem at sætte sig sine egne mål men under hensyntagen til de almengyldige forskningsmæssige forpligtelser og principper.

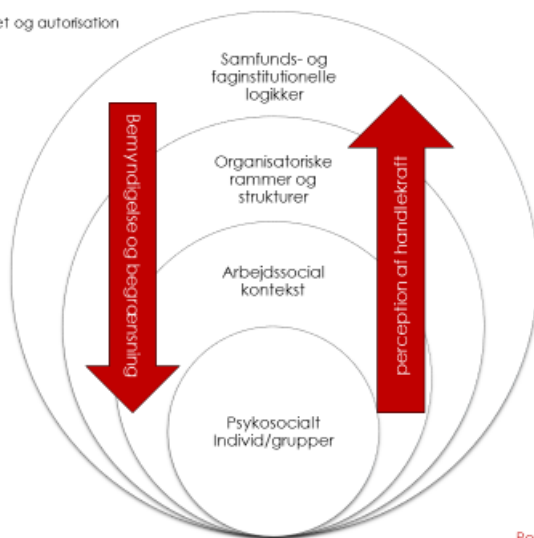
12. Overordnet metodevalg

Overordnet set læner projektet sig op af den skandinaviske tradition inden for institutionel forskning, hvilket vil sige kvalitative og case-baserede metoder med studier af individuelle beslutningsprocesser, (politisk)organisatoriske forandringsprocesser og reformer (Sahlin & Wedlin 2008: 219) og med det kvalitative og semistrukturerede forskningsinterview (Kvale & Brinkmann 2015) som den primære dataindsamlingsmetode til at belyse undersøgelsesfeltet.

Et undersøgelsesfelt, hvor jeg med udgangspunkt i og omkring genstandsfeltet, *lederen i strukturen set som i et dynamisk og gensidigt påvirkende forhold*, anser ledere og andre beslutningstagere som værende en del af et større politisk- administrativt hierarkisk ledelsessystem, organisering og politisk- administrative strukturer – den såkaldte styringskæde - og samtidig gennem begrebet om indkapslet handlekraft som værende både bemyndiget og begrænset af disse strukturers institutionelle politisk-administrative, fagprofessionelle, organisatoriske og psykosociale logikker. Et udgangspunkt, som jeg har forsøgt at illustrere i nedenstående figur 1:

Indkapslet **handlekraft**

Legitimitet og autorisation



Perception af legitimitet og autorisation

(Seo & Creed, 2002; Lawrence & Suddaby 2010; Battiliana & Thomas D'Anno 2010)

De kvalitative (forsknings)metoder, som anvendes i projektundersøgelsen, er udviklet til at kunne belyse menneskelige oplevelser, erfaringer og det sociale (arbejds)liv, og læner

sig på lange stræk op af de oprindelige kvalitative metoder udviklet af Chicagoskolen⁷⁹. En skole, som af mange anses som oprindelsen til den kvalitative metode, både som udspringer af den såkaldte kvalitative sociologi i Chicago i 1920'erne og som modsætning blandt andet til den positivistiske sociologi centreret om statistik. Metodemæssigt var man især fælles om en afstandtagen til de statistiske analyser. Fælles var også interessen i at beskrive personers oplevelse af deres sociale forhold, hvorfor case-metoden, (deltager)observationen og interviewet var dominerende. Det er alle tre metoder, som anvendes i dette projekt og som ved Chicagoskolen med en opmærksomhed rettet mod konteksten, det sociale som determinerende faktor.

Med Grounded Theory⁸⁰, som formuleres i midten af 1960'erne, opnår den kvalitative metode en videre udvikling. Dette samtidig med et andet brud med positivismen, nemlig den tyske filosof og sociolog Jürgen Habermas i hans bog fra 1968 *Erkendelse og interesse*. En bog, hvori han kritiserer positivismen for at antage videnskab som værende værende fri af værdier og (sær)interesser. Et værk, som i de efterfølgende årtier anvendes til at legitimere videnskabeligheden af den kvalitative metode – temaer, som store dele af samfundsvidenskaben fortsat diskuterer (Putnam 2002; Carter 2005). Gennem dette projekts fokus på den moralske og etiske dimension, og med dem en normativ vurdering af vores handlingen, følger projektet Habermas afvisning af det skarpe skel mellem værdier og kendsgerninger samt idealet om en værdifri videnskab (Lippert-Rasmussen m.fl. 2010: 181; Putnam 2002).

På trods af at kvalitative metoder er anvendt inden for samfundsvidenskaberne i størstedelen af 1900-tallet, er blevet etableret som en videnskabelig metode (selvom mange fortsat er skeptiske), og dermed har opnået videnskabelig legitimitet, er det ikke enkelt at finde en præcis definition af begrebet. Ej heller findes der én alment accepteret definition af, hvad kvalitativ forskning er. Til gengæld findes der i dag en mangfoldighed af metoder,

⁷⁹ Chicagoskolen opstod som en strømning i sociologien i Chicago, efter Albion Small (1854-1926) etablerede verdens første sociologiske institut i 1892 og havde sin største blomstringstid i perioden ca. 1914-40. Det var ikke mindst de undersøgelses- og analysemetoder, som blev udviklet og taget i anvendelse i bestræbelsen på at give sociologien et solidt empirisk grundlag som videnskab, der fik varig betydning. En af de mest grundlæggende socialpsykologiske teorier opstod parallelt som del af den kvalitative sociologi, - nemlig den symbolske interaktionisme, hvor den enkeltes personlighed er bestemt af den måde andre reagerer på en på (Wikipedia) (hvilket leder ens tanker hen på Smiths *'at spejle sig i den anden'*).

⁸⁰ Særligt to bøger grundlægger Grounded theory: 1) Barney G. Glaser & Anselm L. Strauss: *Awareness of dying* 1965 og 2) Barney G. Glaser & Anselm L. Strauss: *The Discovery of grounded theory: Strategies for qualitative research* 1967. I indledningen til sidstnævnte tekst står: *"In this book we address ourselves to the discovery of theory from data - systematically obtained and analyzed in social research. We believe that the discovery of theory from data - which we call grounded theory- is a major task confronting sociology today, for, as we shall try to show, such a theory fits empirical situations, and is understandable to sociologists and layman alike."*

som bærer navnet kvalitativ metode⁸¹. Almindeligvis betyder det dog, at man interesserer sig for, *hvordan* noget gøres, siges, opleves, fremstår eller udvikles ([Brinkmann & Tanggaard 2015:13] Brinkmann & Tanggaard 2015). En interesse, dette projekt deler.

Man kan sige, at den kvalitative metode definerer sig i sin søgning efter en beskrivelse af, hvordan betydning om verden dannes og skabes af det enkelte subjekt. En søgning, hvor der lægges vægt på produktionen af betydning forstået som en repræsentation af verden (Denzin & Lincoln 2011). En form for metodologisk kritisk hermeneutisk erkendelsesprincip, som flugter projektets grundlæggende kritiskfilosofiske og videnskabsteoretiske linjers bekendelse til det fortolkende perspektiv og med det, en undersøgelse af 'den menneskelige forståelse af sig selv og sin handle'.

Et perspektiv, hvor jeg i projektet søger efter den mening og den betydning, der tilskrives en given handling mere end årsagerne til den. Og så alligevel. For i stedet for en opsplitning mellem 'mening bag' og 'årsag til' har jeg i det foregående gennem et mere komplementært perspektiv forsøgt at argumentere for, at netop meningen bag kan siges at danne årsag til (årsag forstået som motivation) en given handling og dermed danne en form for indre psykologisk årsags- motivationsforklaring på en given handling. Et perspektiv som både komplementeres og kompliceres af det psykoanalytisk baserede begreb om det ubevidste og ikke mindst det associative og socialt ubevidste. Som beskrevet, videnskabelige udfordrende begreber, hvilket også gør sig gældende metodologisk.

Den første metodologiske udfordring er at få adgang til dette niveau, ikke med en individuel terapeutisk målsætning men for at få fat i og forstå dets sociale betydning og mening (Salling Olsen & Weber 2012: 9). En målsætning, som har været afgørende for valget af projektets interview- og analysemetoder, som konkret læner sig op ad de psykosociale og socioanalytiske metoder. Begge unge discipliner, som tegner sig for en form for videnskab om subjektivitet og for, hvordan den arbejder kollektivt i grupper, organisationer og i samfundet gennem anerkendelsen af, at subjektivitet og sind er formet og dannet i det sociale (jf. Long 2013: 307 del 1 kapitel 8.6). Centralt for disse metoder er fremdriften henimod at udforske et systems subjektivitet og dets associative ubevidste. Denne totalitet af tanker, følelser symboler og impulser associeret til mening, og hvad den betyder for handlinger begået af aktørerne inde i det pågældende system (jf. del 1 kapitel 8.6.).

Aktører som i projektet omfatter ledere og øvrige beslutningstagere, som er involveret i børnesagernes styringsstrukturer og beslutningsprocesser og som hver især udgør repræsentationer for hver sin del af systemets samlede styringskæde og dennes delstyrings- og ledelseskæder (jf. del 1 kapitel 2).

⁸¹ Inden for humaniora bærer f.eks. det semistrukturerede interview, deltager observation, diskursanalyse, case-metode, fænomenologisk metode, hermeneutisk metode, postmodernistisk metode såsom dekonstruktion, aktionsforskning, fokusgrupper, antropologiske metoder såsom feltstudier, autoetnografi, kodning af videooptagelser, narratologi, konversationsanalyse, etnometodologi m.fl. alle definitionen kvalitativ metode.

En undersøgelse, som i projektet er rammesat gennem forskningsspørgsmålene og gjort tilgængelig gennem interviewpersonernes erfaringer i og fra deres professionelle roller i systemkontekst (Long 2013: 313). Erfaringer forstået som delrepræsentationer af dette system. Delrepræsentationer forstået således, at hver interviewpersons bidrag udgør et delperspektiv på et større hele, en større kontekst - i projektet som delperspektiver på antagelsen om styringsstrategiske modsætninger og ledelsesmæssige udfordringer i forvaltningen af og arbejdet med børnesager i forbindelse med tidlig forebyggelse og indsats. Metodologisk ligger interessen således ikke i den enkelte interviewpersons personlige tanker og følelser isoleret set men i deres 'Organisation in the Mind'. Et begreb udviklet af den engelske psykiater og psykoanalytiker Pierre Turquet⁸² (1913-1975), senere i regi af The Grubb Institute og i særdeleshed af David Armstrong. Begrebet anses af sidstnævnte for en psykoanalytisk baseret approach til at arbejde på et organisatorisk niveau og kan kort defineres som: "*Organization-in-the-mind is what the individual perceives in his or her head of how activities and relations are organized, structured and connected internally...*" ([Hutton, Bazalgette & Reed 1997: 114] Armstrong 2005: 4). At arbejde med begrebet 'Organisation in the Mind' betyder ikke, at den enkeltes umiddelbare erfaring anses som irrelevant eller illusorisk, men at den skal placeres i en relationel kontekst i forhold til den givne hovedopgave og det givne organisatoriske, styringsmæssige-og ledelsesmæssige niveau. I arbejdet med "Organisation-in-the-mind" kædes alt, hvad der kommer frem, sammen som et udtryk for forbindelsen mellem person-i-rolle-i-system – dvs. alt, hvor personligt det end måtte se ud, betragtes potentielt som udtryk for (informationer om) denne sammenhæng (Armstrong 2005).

En forståelse af interviewpersonens bidrag tilegnes i denne tilgang således i sammenhæng med den konkrete arbejdskontekst, interviewpersonen befinder sig i (Hollway & Jefferson 2013; Long 2013). En kontekst, som samtidig fungerer som realitetstestning. Der er, som ved alle andre forskningsmetoder, også i de psykoanalytisk baserede metoder et krav om realitetstestning⁸³. Et krav, som ligger fundamentalt i vores forståelse af videnskabelighed (Christensen 2011: 28) om end der metodologisk anses at være 'højt til loftet', således forstået at: "*empirical testing is any method of checking correspondence with reality*" (Sartori 1970: 1045).

⁸² Begrebet blev først introduceret af Pierre Turquet i relation til hans erfaring som konsulent (psykoanalytisk) under en event på en gruppeanalytisk konference "The Institutional Event". Fokus var gennem dette event på at undersøge relationen mellem konferencedeltagere og konferencestab i forhold til at forstå konferencen som en helhed. Ved at introducere begrebet 'organisation in the mind', forsøgte Turquet at skabe opmærksomhed på, hvordan man kan forstå konference(deltager)adfærd som delvist en refleksion af ubevidste antagelser, forestillinger og fantasier vedrørende konferencen som en organisation (Armstrong 2005: 3).

⁸³ Freud arbejdede selv med realitetstestning som en betegnelse for en psykisk funktion, der anvendes til at skelne perception af verden fra tænkning og hallucination. Køppe, S. (2002: 690): *Realitetstestning*. I Psykodynamisk Leksikon. Gyldendal.

I samfunds- og humanvidenskaberne, hvor dette projekt videnskabsteoriske ontologi hører hjemme, er der som beskrevet i det foregående, en snørklet sammenhæng mellem vores væren i verden og vores erkendelse heraf, hvilket kun øger den rationelle dømmekrafts og realitetstests betydning for det meningsbærende i vores erkendelser herom. Det gør sig naturligvis også gældende for dette ErhvervsPhD-projekt. Kravet om realitetstesting anvendes i projektet både som en målestok for, hvorledes og hvor frit mine erkendelser, forestillinger og fortolkningerne af undersøgelsesfeltet kan være og samtidigt give valideret mening både videnskabeligt og for feltet selv (Bonnerup & Hasselager 2008: 15). Et krav, som danner grundlag for projektets undersøgelsesdesign samt løbende verificering og validering af undersøgelsens resultater.

13. Projektets empiriske afsæt, udvælgelse og adgang

I den virkelige verdens kontekst udvikles, forhandles, beslutes og lanceres styringsstrategier- og strukturer, tiltag og aftaler gennem et myndigheds(sam)arbejde mellem det centrale politisk-administrative niveau, hvilket på dette ressortområde udgøres af Finansministeriet, Børne- og Socialministeriet, Økonomi- og Indenrigsministeriet og med det kommunale niveau forhandlingsmæssigt repræsenteret gennem Kommunernes Landsforening⁸⁴ (KL) – tilsammen det såkaldte koalitionsniveau⁸⁵.

Det er på koalitionsniveauet, at styringsstrukturer, tiltag og aftaler forhandles for efterfølgende og forvaltningsmæssigt at blive implementeret på kommunalt niveau gennem det

⁸⁴ Det er vigtigt at være opmærksom på, at KL ikke er en myndighed men derimod en kommunal medlemsorganisation. KL indgår i det tilstedeværende myndighedshierarki men som en samarbejds- og forhandlingspart. I praksis fungerer KL som forhandlingspartner med den siddende regering i forbindelse med udarbejdelse, forhandling og lancering af lovgivning, økonomi- og budgetaftaler m.v.

⁸⁵ Børne- og Socialministeriet udgjordes ved projektstart januar 2016 af Social- og Indenrigsministeriet med Karen Ellemann (V) som minister men lavede ved nedsættelsen af en trekloverregering i november 2016 en ressortomlægning, hvor indenrigsområdet blev udskilt og flyttet over i det gendannede Økonomi- og Indenrigsministerium, som tog Ankestyrelsen med sig. En styrelse, som ellers havde ligget sammen med Socialstyrelsen under Socialministeriedelen. Børne- og Socialministeriet har fra november 2016 haft Mai Mercado (C) som minister og Simon Emil Ammitzbøll Bille (I) som minister for Økonomi- og Indenrigsministeriet. Børne- og Socialministeriet blev ved regeringsskiftet juni 2019 omlagt til Social- og Indenrigsministeriet med Astrid Krag (A) som minister.

kommunale selvstyre. Et selvstyre, som betyder, at områdets samlede prioriterings- finansierings- og styringsansvar ligger i kommunerne⁸⁶. I praksis betyder det, at kommunalbestyrelsen som øverste politiske myndighed, er ansvarlig for al rådgivning af borgeren og har ansvaret for at træffe (myndigheds)afgørelse om og finansiere tilbud og ydelser efter serviceloven og i respekt for budgetlovens fastsatte udgiftslofter. Kommunalbestyrelsen har tillige forsyningsansvaret i forhold til borgeren og kan opfylde ansvaret ved at bruge egne tilbud eller ved at indgå aftaler om brug af andre kommuners tilbud, regionale eller private tilbud (jf. del 1 kapitel 4). Et ansvar som administrativt delegeres ned gennem den kommunale forvaltnings egne styrings- og ledelseskæder slutteligt ned til børnene, de unge og deres forældre som slutbrugere- og modtagere af dette set-up.

Projektets fokus på styringsstrategiske modsætninger og ledelsesmæssige udfordringer i forvaltningen af og arbejdet med børnesager i forbindelse med tidlig forebyggelse tager sit afsæt i denne konkrete kontekst. Spørgsmålet, *hvordan og i hvilken udstrækning ledere og øvrige beslutningstagere meningsfuldt kan oversætte de mangeartede krav, mål og hensyn til måltrettet handling*, skal derfor ses i sammenhæng med og afhængig af dette samspil og med udgangspunkt i og omkring genstandsfeltet – *lederen i strukturen set som i et dynamisk og gensidigt påvirkende forhold*. En kontekst, som jeg forsøger at undersøge i sin helhed men gennem de forskellige (system)dele, deres kapacitet, hierarki og indkapslethed, interaktion eller mangel på samme i forvaltningen af og arbejdet med børnesagerne.

Forskningsdesignet tager afsæt i ovenstående forståelse og det empiriske grundlag udgøres af styringskædens ledelses – og samarbejdsled. Projektets interviewpersoner er udvalgt herfra, på ledelses- og medarbejderniveau som repræsentanter for det pågældende styringsniveau.

13.1. Koalitionsniveau

På koalitionsniveau er hoved- og forskningsspørgsmål, antagelser og hypoteser søgt af-dækket gennem individuelle interviews på chef- og lederniveau i Børne- og Socialministeriets departement, Socialstyrelsen, Ankestyrelsen, Økonomi- og Indenrigsministeriet departement og Kommunernes Landsforening (KL).

Udover ovenstående rettede jeg også henvendelse til Finansministeriet⁸⁷, som jeg anså og fortsat anser som et relevant ministerium i projektsammenhæng, var det på trods af tilsyneladende interesse desværre ikke muligt at etablere en kontakt endsige mulighed for interviewaftaler:

⁸⁶ Hensigten hermed er at sikre gennemsigtighed i ansvarsplacering i forhold til internt kommunalt serviceniveau og prioriteringer samt en klarere samarbejdsmodel mellem stat og kommuner byggede på mål- og rammestyring med Folketinget som ansvarlig for at fastsætte de overordnede mål og rammer, jf. del 1 kapitel 4.

⁸⁷ Finansministeriet har med inddragelse af Økonomi- og Indenrigsministeriet og en række andre ministerier ansvar for forberedelsen af de årlige budget- og økonomi(aftale)forhandlinger mellem

"Det lyder som et meget interessant og relevant projekt du er i gang med, som forhåbentlig kan gøres os klogere på de ledelsesmæssige udfordringer på området for udsatte børn og unge.

Som du skriver, spiller Finansministeriet en afgørende rolle i forhold til det overordnede ansvar for økonomi- og budgetaftaler/forhandlinger m.v. Vi tænker dog, at eksempelvis Social- og Indenrigsministeriet vil være mere relevant at tale med i forhold til prioriteringen ned på sektorområder og forvaltningen af børnesager i forbindelse med tidlig og forebyggende indsats. På den baggrund vurderer vi her i center for kommune-økonomi og regioner at Finansministeriet ikke umiddelbart er en relevant aktør at snakke med i forbindelse med dit projekt. Vi vil derfor gerne takke nej til din henvendelse om et interview" (uddrag af mailafslag af den 19.08. 2016).

I forhold til adgang til de ovenstående ministerier, styrelser (bortset fra Finansministeriet) og KL var det muligt gennem en tidligere kollega på højtstående centraladministrativt niveau at rette den første og forespørgende henvendelse på henholdsvis departementschef- og direktørniveau, og som i begge tilfælde gav tilsagn om, at jeg kunne rette henvendelse i forhold til interviewaftaler med konkrete chefer og ledere – i alt 5 interviewpersoner på ministerielt niveau og 2 interviewpersoner i KL.

13.2. Kommunalt niveau

På kommunalt niveau er hoved- og forskningsspørgsmål, antagelser og hypoteser søgt afdækket gennem individuelle interviews på direktør-; fagchef-; (team)chef/leder og medarbejderniveau på såvel myndigheds- som udførerområdet. Der er inddraget to case-kommuner ud fra en betragtning om på den ene side overkommelighed for mig som ene ErhvervsPhD studerende på projektet, og på den anden side om en nødvendig volumen og dermed øget generaliserbarhed og genkendelighed af analyseresultater samt forholdsmæssig anonymitet for de involverede interviewpersoner. I valget af de to case-kommuner har det været væsentligt, at de tilsammen repræsenterer et geografisk forskelligt udsnit af Danmark gennem beliggenhed i henholdsvis region Sjælland og region Midtjylland. Begge er kommuner efter strukturreformen i 2007 med hovedsæde i den pågældende kommune og pendlerkommuner til henholdsvis hovedstaden og større midt- og nordjyske byer. De ligger sammenligneligt i indbyggertal og begge med lang tradition for socialdemokratisk borgmesterstyre⁸⁸.

Det grundlæggende udgangspunkt for valget af begge kommuner har dog været, at de begge udgjorde en del af referencegruppen i partnerskabsprojektet med Socialstyrelsen. Et partnerskab, hvis hovedformål var at omlægge indsatsen for børn og unge gennem at tænke forebyggelse 'hele vejen rundt' på tværs af sagsbehandlingen, kommunens tilbud til

regeringen og henholdsvis KL og Danske Regioner samt opfølgning på aftalerne. Herudover er Finansministeriet et helt centralt ministerium, også i kraft af udvidelsen med Innovationsministeriet fra december 2016.

⁸⁸ Case-kommune i Region Midtjylland havde dog i perioden 2014-2017 en Venstre borgmester.

udsatte børn og unge samt den tidlige indsats på almenområdet⁸⁹. Case-kommunernes deltagelse som referencekommuner antages som en del af projektets forforståelse at være udtryk for både en særlig interesse i og vilje til at arbejde med den tidlige forebyggelse og indsats og taler ad den vej ind i projekttitlens ordlyd ”Good Will Hunting”.

Forskningsspørgsmål, antagelser og hypoteser er søgt afdækket gennem individuelle interviews i case-kommune i region Sjælland organiseret med 10 centre: 8 fagcentre og 2 tværgående centre og med og i case-kommune i Region Midtjylland, organiseret i fire fagforvaltninger og med en række stabe.

Jeg har i forhold til adgang til de ovenstående case-kommuner, ikke haft nogen forudgående relation. Fælles for mine henvendelser på både koalitions- og kommunalt niveau om projektdeltagelse og interviewaftaler har været en mail med nedenstående eksempel som typisk ordlyd:

Kære [rettet til forvaltningsdirektøren og fagchefen]

Jeg tillader mig at rette henvendelse til jer begge i forbindelse med mit ErhvervsPhD projekt Good Will Hunting – styringsstrategiske modsætninger og ledelsesmæssige udfordringer i arbejdet med børnesager, som jeg her medsender et ultrakort resume af.

Kort fortalt handler projektet om at undersøge, hvordan styringsmæssige krydspres, ledelsesmæssige dilemmaer og paradokser håndteres ned gennem styringskædens aktører i forvaltningen af børnesager, jf. vedhæftede undersøgelsesdesign. Fokus vil være på, hvad der sker af ”oversættelsesarbejde” på de forskellige niveauer, og hvilke rationaler, hensyn og motivationer de pågældende beslutningstagere lægger til grund for de trufne beslutninger.

Der er tale om et kvalitativt projekt, og hvor den primære undersøgelsesmetode er gennem individuelle interviews, og det er her, at I som NN Kommune kommer ind i billedet.

Ordlyden ”Good Will Hunting” henviser til projektets grundlæggende præmis om, at de involverede aktører, på alle niveauer i styring og ledelse af børnesager, handler ud fra de bedste hensigter og ønsker om at gøre deres bedste. Men der er på den anden side heller ingen tvivl om, at denne gode vilje og hensigt kan få kamp til stregen i kraft af områdets mange dilemmaer og indbyggede paradokser og ofte op af en unuanceret og til tider negativ offentlig bevågenhed.

⁸⁹ Socialstyrelsen inviterede i 2014, i forbindelse med den samlede forebyggelsesindsats *Tidlig indsats – livslang effekt*, 25 kommuner ind til indgåelse af et partnerskab mellem tre kommuner og i tilknytning hertil et netværk af referencekommuner: 3 partnerskabskommuner: Hvidovre, Herning, Haderslev. 22 referencekommuner: København, Hillerød, Lyngby-Taarbæk, Odsherred, Roskilde, Rudersdal, Svendborg, Guldborgsund, Kerteminde, Kolding, Nyborg, Ringsted, Slagelse, Næstved, Odense, Brønderslev, Jammerbugt, Randers, Syddjurs, Vesthimmerland, Viborg. Partnerskabet løb i perioden 2014-2017 er således afsluttet på nuværende tidspunkt, men var aktivt gennem hele interviewperioden i begge kommuner. Hele projektet kan ses her: <https://socialstyrelsen.dk/udgivelser/evaluering-af-omlaegning-af-indsatsen-for-udsatte-born-og-unge>

Jeg håber, at I vil finde projektet interessant, og at jeg måske må kontakte én af jer telefonisk til en videre snak om projektet og NN Kommunes i relevans forhold til projektet (uddrag af henvendelse til case-kommune i region Midtjylland af den 11.01. 2017).

Alle henvendelser har været vedhæftet et kort projektresume og illustration af det overordnede projektdesign samt mit CV. Udvælgelsen af de konkrete interviewpersoner på de kommunale styrings-, ledelses- og medarbejderniveauer er foretaget af den respektive fagchef.

13.3. Brugerniveau

Inddragelse af børn, unge og forældre er sket gennem individuelle interviews med det udvælgelseskriterium, at de har eller har haft en sag (børnesag) i en af de udvalgte case-kommuner. Tilladelse og udvælgelse til interviews med børn, unge og forældre er foregået i tæt dialog og samarbejde med case-kommunernes forvaltninger og institutioner. Begge har fungeret 'gatekeepers' i forhold til at skabe den nødvendige tillid, tryghed og tydelighed til mig som ErhvervsPhD-studerende, projektet og ikke mindst i forhold til relevansen af at inddrage denne ofte efterspurgte men sårbare gruppe.

Som forberedelse til børne- og ungeinterviews og understøttende behovet for tillid, tryghed og tydelighed udarbejdede jeg informationsbreve henvendt til både børnene og deres forældre (heri også beskrevet nødvendigheden af samtykkeerklæring), som institutionen uddelte til de relevante børn, unge og forældre samt interviewguide og ramme som information til og godkendelse hos den pågældende døgninstitutions leder og relevante medarbejdere. En guide og ramme som gennemgår forberedelse til, mål og mening med og kontekst for interviewet, dets form og metode samt udkast til interviewspørgsmål. Alt sammen materiale udarbejdet med inspiration fra Børnerådets materiale om *"Børneinddragelse - generelle betragtninger"*⁹⁰ og med råd og vejledning fra børnepsykologer og pilottestet på andre aldersvarende børn og unge.

Samme forberedelse gjorde sig gældende i forhold forberedelsen af forældreinterviews i forhold til informationsbrev, som institutionen uddelte til relevante forældre samt interviewguide og ramme som information til og godkendelse hos den pågældende døgninstitutions leder og relevante medarbejdere. Også her en guide og ramme som gennemgår forberedelse til, mål og mening med og kontekst for interviewet, dets form og metode samt udkast til forskellige spørgsmålstyper.

Ovenstående resulterede i interviews med to anbragte børn (11-12 år), en anbragt ung (16 år) og to forældre i case-kommunen i region Sjælland og interviews med 2 anbragte unge (16 år) i case-kommunen i region Midtjylland.

Den samlede interviewundersøgelse omfatter 40 interviewpersoner fordelt på de tre niveauer.

⁹⁰ <https://www.boerneraadet.dk/>

14. Rådgivende følgegruppe

Som en del af undersøgelsesdesignet og som en interaktiv triangulering til undersøgelsesfeltets empiri, ønskede jeg at etablere en rådgivende følgegruppe (RF). En gruppe, som skulle mødes to gange om året. Målsætningen var, at de enkelte deltagere skulle afspejle det empiriske og forskningsmæssige grundlag for projektet. Målsætningen var således, at der i følgegruppen var repræsentativitet i forhold til både det centraladministrative- og kommunale niveau samt på forskningsniveau en repræsentativitet i forhold til offentlig ledelse og styring samt i forhold til børneforskning og i arbejdet med udsatte børn, og unge i øvrigt.

RF var tænkt som en form for kritisk kompetent sparringspartner til projektet, som gennem sin ekspertise(r), input og feedback løbende skulle kvalificere projektets form, indhold og metoder. En gruppe tænkt til at skulle arbejde på metalæringsniveau i en kritisk samarbejdende proces med mig som ErhvervsPhD studerende i forhold til projektets ”work in progress”. Herudover var der også en mulighed for at mødes bilateralt i forhold til at trække på særlige kompetencer fra de enkelte deltagere i forbindelse med udarbejdelse af interviewmateriale til børneinterviews eller adgang til de forskellige respondenter, udveksling af relevant litteratur m.v.

Henvendelser om og invitationer til at deltage i RF blev taget og sendt på foranledning af allerede eksisterende relationer og anbefalinger fra universitets- og virksomhedsvejleder. Det lykkedes på den baggrund at etablere en gruppe bestående af en tidligere departementschef, en forsker fra andet dansk universitet, enhedschef fra Kriminalforsorgen, en skoleleder, sekretariatschef fra anden kommune i tilsvarende forvaltning, repræsentant fra Børnerådet og en børnepsykolog og børneforsker. Herudover deltog min virksomhedsvejleder og projektets værtsorganisation agerede også vært for de to møder, som RF nåede at afholde i 2016, hvorefter gruppen opdateredes skriftligt om projektets udvikling m.v.

At betjene en sådan gruppe, at få projektets ’work in progress’ integreret med og i følgegrupperegi i kombination med det konkrete projektarbejde, viste sig som en ganske stor mundfuld og langt vanskeligere end først antaget. Særligt det at gøre følgegruppearbejdet udbytterigt for begge parter viste sig på mange måder vanskeligere og mere ressourcekrævende end antaget, hvorfor jeg i slutningen af projektets første år måtte erkende, at det var mest hensigtsmæssigt at opløse gruppen.

Set i bakspejlet var det nok for ambitiøst at etablere en sådan gruppe og måske også naivt i forhold til målsætningen hermed. I forhold til det sidste har det overrasket mig, hvor svært det er at arbejde med ’work in progress’ i en sådan gruppe bestående af eksperter på hvert deres område. Hvor svært det tilsyneladende er at holde ud, at der netop er tale om ’work in progress’ og dermed i sagens natur et ufuldstændigt projektprodukt. Hvor

hurtigt der kan opstå frustration over denne ufuldstændighed, hinanden og den studerende og, hvordan en sådan frustration, på trods af den gode vilje, kan eskalere til aggression.

Tilstedekomsten af frustration har ligeledes været en læring i forhold til, hvad projektets tematikker kan igangsætte af følelser og dynamikker, og ikke mindst hvor vanskelig tværfaglighed er at arbejde med i praksis – ikke kun for undersøgelsesfeltet selv, men også for os, der forsøger at undersøge det. Hvor svært det er at arbejde med tværfaglighed som komplementerende fagligheder og ikke som konkurrerende. At det kræver, at jeg som ErhvervsPhD-studerende har kapaciteten til at være helt spids på, hvornår, hvordan og hvorfor, jeg sætter den ene faglighed frem for den anden, kombinerer dem m.v. En kapacitet, som opbygges igennem og i kraft af forskningsprocessen, og som derfor sjældent kan udøves i projektets første faser, men som det paradoksalt nok alligevel synes at afkræve.

Jeg har efterfølgende overvejet, om ikke der har været tale om en parallel til forvaltningen af og arbejdet med børnesager. Sager, som i sit udgangspunkt også er baseret på tværfaglighed og ofte er præget af en uendelighed af 'work in progress' og dermed også kan præges af frustration og aggression både inde- og udefra.

15. Forsknings- og analyseprocessens opbygning og strategi

Projektets forskningsproces er hovedsagelig opbygget som et interview-forskningsprojekt. Som Tanggaard & Brinkmann slår til lyd for, og for at give et skarpere blik på det som mennesker rent faktisk *gør* (i modsætning til interviews, hvor de primært *fortæller om*, hvad de gør), er det hensigtsmæssigt at kombinere interviewdelen med andre typer af data ([Tanggaard & Brinkmann 2015: 33] Tanggaard & Brinkmann 2015). Til det formål har jeg trianguleret med observationsnotater samt indsamlet, udleveret og bearbejdet sekundært materiale (jf. del 2 kapitel 16.1; 19). Interviewet, det kvalitative forskningsinterview, står dog som den primære dataindsamlingsmetode til at belyse undersøgelsesfeltet.

Det kvalitative forskningsinterview er formentlig den mest udbredte kvalitative metode overhovedet. Selvom interviewforskning blev anerkendt som videnskabelig metode relativt sent i den videnskabelige udvikling, så er det at *tale* med andre mennesker endog meget anvendeligt, når vi ønsker at opnå viden om deres liv og erfaringer ([Brinkmann & Tanggaard 2015: 20] Brinkmann & Tanggaard 2015). Herudover er anvendelsen af det kvalitative forskningsinterview måske heller ikke så overraskende i et psykoanalytisk baseret forskningsprojekt. Mange af metodens traditionsgrundlæggere, især inden for psykologien, arbejdede selv kvalitativt, og hvor særligt Freud var pioner med hensyn til at anvende samtalen som forskningsmetode. En metode, som også gjaldt Piagets teori (1930) om

børns udvikling, bygget på hans samtaler med børn (Brinkmann & Tanggaard 2015: 17; Kvale & Brinkmann 2015: 29-30).

Et interviewprojekt, som i sine undersøgelses- og analyseprocesser læner sig op ad den psykosociale- og socioanalytiske metode og med dem op ad den amerikanske filosof og logiker Charles Sanders Peirce (1839-1914) abduktionsbegreb. Et begreb, som Peirce selv definerede som: "*Abduction is the process of forming an explanatory hypothesis. It is the only logical operation which introduces any new idea*" ([Peirce, 1903: CP 5.171. in Hoffman (1997)] Long & Harney 2010: 25)⁹¹.

Peirce introducerede begrebet 'abduktion' for at beskrive den første mere åbne og kreative fase af en videnskabelig undersøgelse – opdagelsesfasen – nogle gange også beskrevet som 'et glimt af indsigt'. En form for associationslogik, hvorfra hypoteser dannes for at forklare nye og måske overraskende sammenhænge eller mangel på samme (Long & Harney 2010: 32). Abduktion præsenterer os således for muligheder – mulige sandheder om et givent fænomen – hypoteser, hvis konklusioner giver os noget nyt og anderledes men kun i form af formodninger, formodentlige (u)sammenhænge i forhold til et givent fænomen.

Peirce's abduktion giver derfor et, i videnskabeligt perspektiv, risikabelt resultat i form af det, man kan kalde 'arbejdshypoteser'. En slags 'work in progress', som alene kan anvendes tentativt, indtil de bekræftes yderligere – indtil de realitetstestes. En realitetstestning, som foregår i en senere og adskilt fase i den videnskabelige undersøgelsesproces. En fase, hvor arbejdshypoteserne testes gennem induktion. Induktion, som består af akkumulerede data eller forekomster som bekræfter hypotesen eller gennem deduktion, som tester hypotesen ved at anvende den på andre sager (cases).

Peirce anså abduktion som en associationslogik, ved siden af, men forskellig fra, og som ikke reducerbart til hverken induktion og deduktion. Den induktive og deduktive test af hypoteser skaber videnskabelig sikkerhed. Sikkerhed forstået som graden af tiltro til, at hypoteserne er sande, har en høj sandhedsværdi – en høj grad af gyldig- og genkendelighed og i positivistisk forstand generaliserbarhed (Long & Harney, 2010: 33).

Man kan måske, og med rette, spørge til abduktionens status som forskningsmetode. Om det er en form for logik eller en undersøgelsesmetode? Et glimt af indsigt eller en følgeslutning? Begrundelse, ræsonnement eller instinkt? Peirce beskrev det selv som det hele (Long & Harney, 2010: 35). Det hele i den forstand, at abduktion arbejder i et spektrum mellem vores hverdagslige perception, f.eks. min perceptuelle anerkendelse af et objekt i

⁹¹ Selvom man ikke direkte kan sige, at Peirce bekendte sig til begrebet om det ubevidste som sådan, var han af den opfattelse, at selvets viden om sig selv i form af vores selvbevidsthed baserer sig på mere eller mindre- for selvets selv - uigennemsigtige associative følgeslutninger. For Peirce er vores kognition derfor altid medieret og selvets viden om sig selv aldrig gennemskuelig, hvorfor begrebet om det ubevidste ikke skaber begrebslige problemer for Peirce tankegang og filosofi (Long & Harney 2010: 37).

min have som en azalea ([Peirce 1901: HP 2.899-2.900] Long & Harney, 2010: 34-35). Hverdaglige abduktioner som kontinuerligt induktivt bekræftes, hvorfor de forbliver almindelige og ubemærkede. Men hvor vi i den anden ende af dette spektrum, finder de helt spektakulære videnskabelige nye opdagelser, baseret på hypoteser om nye, overraskende eller anderledes sammenhænge.

Eksemplet med azaleaen bruger Peirce også til at vise, at når vi ser en azalea, ser vi ikke noget grønt og noget pink i en særlig konfiguration. Vi ser ganske enkelt en azalea – og dermed simultant begrebet af en særlig blomst med en særlig historie og fysisk udtryk. Hvordan en azalea er blevet til et begreb og til en form for mental Gestalt er lige netop det, som for Peirce skal interessere en forsker. At forske, ifølge Peirce, betyder blandt andre ting at udfordre eksisterende tegn og begreber, vise hvordan de er blevet til, hvordan og hvorfor nogle elementer fra virkeligheden er blevet til ét særligt begreb fremfor et andet (Swedberg 2011:12).

At udfordre et felts 'værende' begreber, effektivt at kunne løse op for og måske helt at skille dem ad kræver, at man som forsker tillader sig og har mod til at tvivle (Swedberg 2011:12) på verden, dens tilsyneladende sammenhæng og på sin egen erkendelse heraf, som Peirce selv udtrykker det: "*Let us not pretend to doubt in philosophy what we do not doubt in our heart*" ([Peirce 1955: 229] Swedberg 2011: 12). Kampen, for at befri os selv fra vores eksisterende ideer, vaner og Gestalter, er central i al videnskab og er i Peircean perspektiv tæt forbundet (og måske forbandet) til forskeren som fortolker af denne verden, af et givent undersøgelsesfelt, eller 'tegn' for at blive i Peircean sprogbrug.

Mere præcist formuleret, refererer et 'tegn' til et objekt, men det determinere(s) også (af) aktørens perception af dette objekt (Swedberg 2011: 12). Peirce flugter her projektets erkendelse til den kritiske erkendelsesteori, og med den det helt særegne subjektive i, at vi er bundet til vores erkendelse af verden og dermed til vores egen formgivning af, hvordan den fremstår for os (jf. kapitel 7.7: 40) - det gælder også i rollen som forsker. Det betyder, at det som forsker er nødvendigt at forholde sig metodologisk til det faktum, at vores viden om et undersøgelsesfelt er løsrevet fra undersøgelsesfeltet selv, idet denne viden altid vil være formidlet gennem vores erkendelse, fortolkning og forestilling.

Skellet mellem det værende og det erkendte betyder, at vi må forholde os til, at forskning er afhængig af den, der forsker⁹². En erkendelse, som kræver en udpræget refleksivitet betydende at vende blikket fra genstanden til sig selv som forsker. At arbejde med disse metoder stiller derfor ikke kun krav til at bruge sig selv men også at arbejde med sig selv, sin egen forestilling, hvordan man opfatter ting, og hvad man forventer sig af dem ([Wittgenstein] Swedberg 2011: 33): "*.. you need to open yourself up, to observe yourself, and to listen*

⁹² En erkendelse, som flugter den kritisk- filosofiske hermeneutik og med den ontologiseringen af den hermeneutiske cirkel, og dermed en forståelse af, at forskeren bliver en del af den verden, der skal fortolkes og dermed både bliver en aktiv del af datasættet, og en medskabende aktør i og af undersøgelsesfeltet ([Juul og Pedersen 2012: 111] Bjørn 2013:13).

carefully to yourself. One's imagination, intuition, and capacity for abduction all need to be observed, reflected upon, and developed by each individual, in his or her own unique and personal way" (Swedberg 2011: 34).

Der ligger både i den abduktive metode og i særdeleshed i de psykoanalytisk baserede undersøgelsesmetoder en anerkendelse af, at man som forsker hverken er forforståelses- eller forudsætningsløs, at al forskningsmæssig fortolkning er en både bevidst og ubevidst 'dialog' og sam-konstruktion/produktion mellem forskeren og det udforskede, og som oftest sprogligt medieret. I forhold til det sidste, også en erkendelse af, at sprog ikke er et uskyldigt endsige neutralt redskab (Eisold 2009: 50). Sprog kan både skjule og indramme vores diskurser. Diskurser forstået som en form for betydningsramme inden for hvilken et særligt udsnit af den samfundsmæssige virkelighed forbindes med bestemte fortolkninger og heraf afledte handlingsformer ([Andersen & Kaspersen 2000] Bonnerup & Simony 2015: 94), og som på den måde skaber en sammenhængskraft mellem mening og handling. Diskurser som meningskonstruktioner opstår, varer ved og er betydningsfulde i en given social sammenhæng og tidsramme som en meningsgivende fortolkning af en kompleks realitet og indgår i selve tænkningen som en slags grundstruktur – en diskursiv grundantagelse ([Bonnerup & Hasselager 2011: 392 – 395] Heinskov & Visholm 2011). Diskurser bliver konventionelle måder at opfatte verden, gøre det til en kulturarv, som det er vanskeligt at sætte spørgsmålstegn ved, for medlemmerne af den pågældende kultur (Eisold 2009: 50-56). Sprog er derfor ikke kun et medium for forståelse og indsigt men også for magt og beherskelse.

Det er i den forbindelse, blandt meget andet, at krav til videnskabelig systematik og stringens kommer ind i billedet. På trods af at Peirce ikke selv brød sig om termen intuition, er det muligt at beskrive abduktion som en form for videnskabelig intuition (Swedberg 2011: 18). Med det videnskabelige introduceres krav om systematik i 'gætværket' i forhold til hypotesedannelse af nye, anderledes eller overraskende (u)sammenhænge i forhold til et givent fænomen. Peirce anbefalede til dette formål at anvende en induktiv- som deduktiv realitetstestning.

Abduktion, som en kreativ associationslogik, opdagelse eller indsigt passer godt ind i undersøgelser af organisatoriske narrativer og forestillinger (Long & Harney 2010: 41) og danner afsæt for projektets psykoanalytisk og socioanalytisk baserede undersøgelsesmetoders anvendelse af arbejdshypotesen som et essentielt metodeværktøj (ibid.).

De psykosociale- og socioanalytiske metoder arbejder derfor også, og som oftest bedst i den første mere kreative og åbne fase i videnskabelige undersøgelser. Faser, hvor data er genereret gennem nysgerrighed, mønstre der kan skimtes, og arbejdshypoteser, der kan formes som guide til videre udforskning, og som Stanly Gold har udtrykt det: *"Psychoanalysis is concerned with the domain of ideas, including thoughts and feelings of all kinds, and is therefore concerned with lies and evasions, fictions and phantasies, particularly as they create difficulties in coming to an understanding of what is true. Psychoanalysis does not have possession of the whole truth. Neither, of course, do Sociology, Economics or Politics. It does however, offer a method of investigating and thinking*

about the truth". Or to put it another way. "Psychoanalysis adds a little note of caution to our sense of certainty" ([Meltzer. Studies in extended Metapsychology 1986] Stanley Gold on IPSO listserve den 06.01. 2016). Metoderne er kollaborative forstået således, at der er tale om en form for erkendt samproduktion mellem undersøgelsesfeltet og undersøgeren, og anses derfor også som metoder med en mulighed for praksisudvikling (Long 2013: 313). Projektets forskningsstrategi- og opbygning lægger sig tæt op ad denne metodologis tankegang og kontekst- og faseforståelse.⁹³

15.1. Projektets kontekst- og faseopdeling

Jeg har i undersøgelsesdesignet anvendt den kvalitative forskningsmetode til forskellige faser i forskningsprocessen som en naturlig måde at arbejde undersøgende på i forhold til undersøgelses- og genstandsfeltet. Naturlig skal dog hverken forstås teori- og forforståelsesløs.

Allerede i mine valg af undersøgelsesfelt, fokus, forskningsspørgsmål, hypoteser og antagelser tager jeg afsæt i både empiriske og teoretiske forforståelser. Den metodiske reduktion er i sig selv baseret på teoretiske antagelser og forforståelser om, at teori selekterer data og gør dem til empiri. Empiri er dermed altid tolkede data, og teori udgør en del af mit fortolkningsrepertoire. Omvendt skal den videnskabelige proces sikre, at jeg ikke bare konstruerer mine begreber i en selvdiskursiv cirkel, men at de realitetstestes i den reale verden.

Valget af projektets undersøgelses- og genstandsfelt, fokus og spørgsmål er en undersøgelse af noget, som aktuelt foregår i vores samfund og som ikke alene bør undersøges gennem teoretisk reduktion, men som også må have fat i den reale verdens flydende virvar af mere eller mindre synlige sammenhænge eller mangel på samme. Kort sagt, er argumentationen, at man som forsker må bevæge sig ud i denne reale verden. I første omgang gennem en åben, nysgerrig og bredere undersøgelses- og observationsproces, som inkluderer handlinger og interaktion med de mennesker og det system, som det hele handler om (Swedberg 2011:14). Intuition, fantasi (imagination) og abduktion er her uundværlige, men tilhører hovedsagelig denne første undersøgelsesfase (Swedberg 2011:15)⁹⁴.

⁹³ Psykodynamisk systemteori og anden psykoanalytisk baseret organisationspsykologi bygger ligeledes på anvendelsen af arbejdshypoteser, og som Susan Long og den australske skole videnskabsteoretisk har forbundet med Charles Peirce abduktionsbegreb. Susan Long, Director of Research and Scholarship at National Institute of Organisation Dynamics Australia (NIODA) Graduate School of Management University of Melbourne.

⁹⁴ Det åbne og brede skal også forstås som det at tilegne sig en kontinuerlig stræben, åbenhed, opmærksomhed og nysgerrighed på relevant forskning, litteratur, brugbare erfaringer, studier og aktiviteter, der kan føre til en udvidelse af den forskningsmæssige forståelse og indsigt i det pågældende undersøgelses- og genstandsfelt. C. Wright Mills, som selv er én af denne metodes grundlæggere inden for sociologien, beskriver i sit essay *On Intellectual Craftmanship* fra 1952, at man må indhulle sig i sit forskningsfelt... "*You do not really have to study a topic you are working on; once you are into*

Til det formål har jeg 'snøret de metodologiske vandrestøvler' og i bogstavelig forstand taget på (interview)tur ind i systemet med en ambition om at komme tættere på de mange beslutningstagere, ledere, fagprofessionelle, der udgør *systemet* og som på hver deres niveau, arbejder for, med, eller er inddraget i disse sager hver eneste dag. Hvordan de selv oplever dilemmaer og krydspres, hvilke følelser, de kommer i kontakt med og hvilke rationaler, hensyn og motiver de lægger til grund for deres trufne beslutninger og hvilke strategier, de bringer i spil for at lykkes med opgaven. Hvordan alt dette opleves, forstås og tilskrives mening – *indefra*.

At arbejde med denne metodologi og abduktionsbegrebet betyder derfor også, at jeg har valgt at arbejde i forskellige mere eller mindre adskilte faser, også kaldet kontekster i forskningsprocessen. En opdeling som også Richard Swedberg argumenterer for i forbindelse med teoriudvikling: *"While theorizing is primarily a process, theory is the product. The two obviously belong together and complement each other. In approaching the topic of theorizing in social science, it is convenient to take one's point of departure in the well-known distinction between the context of discovery and the context of justification. Thereby the tendency in today's social science to ignore the context of discovery for the most part and instead focus nearly all attention on the context of justification"* (Swedberg 2011: 2-3).

Sondringen mellem disse to forskellige kontekster, beskriver Swedberg med retssalsmetaforer, hvor man i den første fase skal finde ud af, hvem morderen er og i den anden fase bevise og begrunde sagen ved retten (Swedberg 2011: 6). En sontring, som opnåede størst indflydelse i 1930'erne gennem den tysk-amerikanske filosof og professor i videnskabsteori Hans Reichenbach (1891-1953) og den østrigsk-britiske filosof og professor ved London School of Economics (1946-69) Karl Poppers (1902-1994) arbejde og som fortsat anvendes, om end den gennem årene har været udsat for kritik og langt fra er generelt accepteret ([Hoyningen-Huene 1987; Schickore and Steinle 2006] Swedberg 2011:3). Måske også fordi undersøgelser også indeholder et irrationelt, eller et kreativt element og med det sidste refererende til den abduktive associationslogik (Popper 2002).

Projektets dataindsamlings- og analyseproces lægger sig tæt op ad abduktionsbegrebets kontekst og faseforståelse og er overordnet opdelt i A) en undersøgende kontekst B) en midtvejs, og både induktiv og deduktiv realitetstestning C) en analyserende og teoretiserende kontekst. En opbygning, der i høj grad tager sit udgangspunkt i undersøgelsesfeltet, de empiriske data (Swedberg 2011:7), men efterfølgende lader disse data indgå i forskningsprocessen i nedenstående, runder og niveauer:

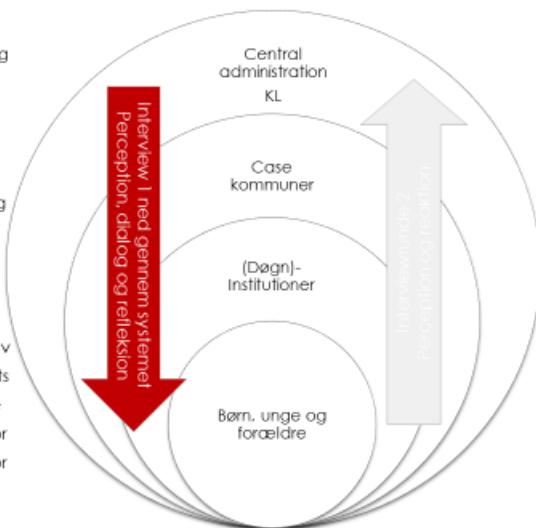
A1) Udforskning og indsamling af data gennem interviewrunde I niveau I: Individuelle interviews med ledere og andre beslutningstagere på hvert styrings- og ledelsesniveau *ned*

it, it is everywhere in your experience, especially, it always seems to me, in apparently unrelated areas... (1952 [1980]:69).

gennem styringskæden (jf. figur 2)⁹⁵. Et dataindsamlingsniveau designet med inspiration fra det, som Swedberg kalder en form for proces, hvor ”*the thinking processes are subjectively performed*” (Swedberg 2013: 4). Målsætningen med denne interviewrunde er at invitere interviewpersonerne, i forhold til position, profession og formel placering i det organisatoriske hierarki og styringskæde, til at tænke, reflektere, associere over (hvordan de selv oplever), dem selv, egen og andres indsats i forhold til styringsstrategiske modsætninger og ledelsesmæssige udfordringer i forvaltningen af og arbejdet med børnesager i forbindelse med tidlig forebyggelse og indsats⁹⁶, illustreret i nedenstående figur 2:

Design 1. runde interviews (40)

- **Abstract** og illustration af researchdesign som handout og som en kort præsentation
- **Interview I** i forhold til respondenterne position, profession og formelle placering i det organisatoriske hierarki og styringskæde, var respondenterne inviteret til at:
- **Reflektere** over (hvordan de selv oplever) deres foreløbige indsats med at implementere de nyere centrale krav og paradigmer for tidlig forebyggelse og indsats for udsatte børn- og unge



[Free Association Narrative Interview Method (Holway & Jefferson: 2013) and Turning to the context of discovery (R. Swedberg 2011, Researching Beneath the Surface (Clarke & Hoggart 2009); Socianalysis (Long 2013)]

I tillæg til og efter hvert interview udarbejdede jeg ligeledes et observationsnotat, hvor jeg systematisk registrerede interviewsituationens sanselige ydre (hvad jeg kunne se, høre m.v.), emotionelle ydre (kvaliteten af en emotionelle stemning, hvordan den måske ændrer sig under interviewet m.v.), indre emotionelle observationer (mine egne følelser og impulser, associationer m.v.) ud fra en fast skabelon, udviklet til formålet.

⁹⁵ Interviewrunde I, runde I blev afholdt i 2016-2017 med ledere og andre beslutningstagere på hvert niveau ned gennem styringskæden- og ledelseskæden.

⁹⁶ Som praktisk forberedelse til denne interviewrunde, fælles orientering og information, fremsendtes et projekts resume som information om projektets overordnede undersøgelsesfelt, formål og metode, samt en illustration af det overordnede projektdesign. Projektbeskrivelsen samt illustrationen af overordnede projektdesign dannede begge baggrund for de enkelte interviews, og blev ganske kort præsenteret indledningsvist.

A2) Samlet databearbejdning, tematisk analyse til udarbejdelse af en samlet rapportering I *"Analyse af interviewrunde 1 - temaer, findings, hypoteser og spørgsmål"* på baggrund af interviewrunde I niveau I (40 interviews). I rapporteringen anvendes kun ord og sætninger fra interviewene, som jeg har sat i tematisk sammenhæng i denne *"Analyse af interviewrunde 1 - temaer, findings, hypoteser og spørgsmål"* gennem anvendelse af den tematiske analyseapproach seks-fasede guide til analysearbejdet af kvalitative data, hvor man a) gør sig bekendt med data b) generer de første kodninger på basis af teori c) leder efter temaer – hvad viser data d) laver review på temaer e) definerer og navngiver temaer f) udarbejder en rapport (Braun and Clarke 2013; Fereday and Muir Cochrane 2006; Attride-Stirling 2001).

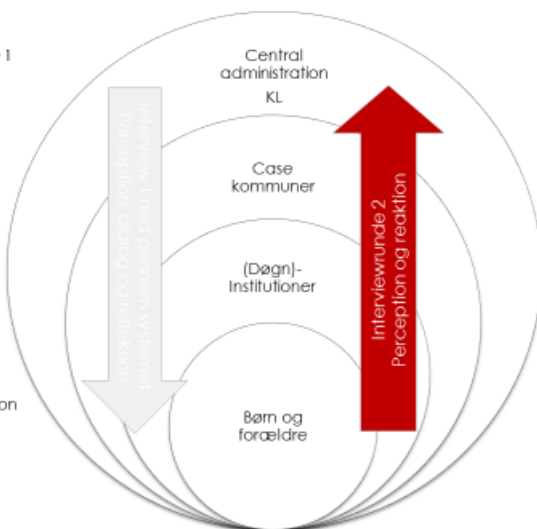
B1) Induktiv realitetstestning gennem interviewrunde II niveau II: Et gen-interview *op* ad styringskæden som et double-loop (Argyris 1999). Gen-interviewene fungerede som en induktiv bearbejdning og realitetstestning af interviewrunde I niveau I: Rapportering (1) *"Analyse af interviewrunde 1 - temaer, findings, hypoteser og spørgsmål"* dannede grundlag for de enkelte gen-interviews og blev præsenteret for interviewpersonerne og drøftet ved selve interviewet (40 gen-interviews)⁹⁷.

Den interviewtekniske målsætning var gennem dette double-loop at invitere interviewpersonerne til en form for metaperspektiv, refleksion og association over egne strategier og tanker ved genbesøg af egne temaer fra første interviewsamtale samt gennem rapporteringens samlede temaer, findings, hypoteser og spørgsmål at få større indsigt i og forståelse for, hvordan ledere og andre beslutningstagere i styrings- og ledelseskædernes forskellige niveauer forholder sig til antagelsen om styringsstrategiske modsætninger og den ledelsesmæssige håndtering i forvaltningen af og arbejdet med børnesager i forbindelse med tidlig forebyggelse og indsats, illustreret i figur 3:

⁹⁷ Interviewrunde II, runde II blev afholdt i 2017-2018 med ledere og andre beslutningstagere på hvert af de tre niveauer op gennem styrings- og ledelseskæden.

Design for 2. runde interviews (40)

- **Præsentation af samlet**
rapportering fra interviewrunde 1
- **Interview 2** fungerer som en midtvejs- og deltagerdrevet gyldighedstest: Reaktionen på samlet rapportering som indbygget **kvalitetssikring** og **realitetstestning** af forståelse, oversættelse og syntese af interviewrunde 1
- Afsæt for **metaperspektivering**, refleksion, reaktion og association over egne strategier og tanker ved genbesøg af temaer fra første interview samt den samlede rapportering.



[Free Association Narrative Interview Method (Hollway & Jefferson; 2013) and Turning to the context of discovery (R. Swedberg 2011, Researching Beneath the Surface (Clarke & Hoggett 2009); Socianalysis (Long 2013)]

Den metodologiske hensigt var samtidig at kvalitetssikre resultatet af interviewrunde I – en induktiv og gennem interviewpersonernes realitetstestning af min forståelse, oversættelse og syntese af interviewsamtalerne. En midtvejs- og deltagertransparent gyldighedstest og hypoteseafprøvning, som viste at samtlige interviewpersoner udtrykte umiddelbar genkendelighed i forhold til den samlede rapporteringstematik, hypoteser og generaliseringer.

Også ved denne interviewrunde og efter hvert interview udarbejdede jeg et observationsnotat ud fra samme skabelon som ved interviewrunde I, niveau I.

B2) Deduktiv realitetstestning gennem et tæt samarbejde med Region Hovedstadens Psykiatri, hvor jeg fik mulighed for at afprøve projektets undersøgelsesdesign og dermed også at udøve en deduktiv realitetstestning af selsamme gennem udarbejdelsen af ”*Analyse af ledelsesdilemmaer og dialog i Region Hovedstadens Psykiatri - Perspektiveret gennem arbejdet med reduktion af tvang*”⁹⁸. Analysen tager sit afsæt i og anvender dele af ErhvervsPhD projektets

⁹⁸ *Analyse af ledelsesdilemmaer og dialog i Region Hovedstadens Psykiatri - Perspektiveret gennem arbejdet med reduktion af tvang*, 21.03. 2017. Analyseresultaterne indgik efterfølgende i Region Hovedstadens Psykiatri's videre arbejde med årsplanen for 2018, forbedringsarbejdet, implementeringen af den nye regionale åbenhedspolitik og opsamlingen på det kommende temamøde med regionsrådet om arbejdsmiljøet i Region Hovedstadens Psykiatri. Det konkrete analysearbejde er foretaget i perioden november 2016 – marts 2017.

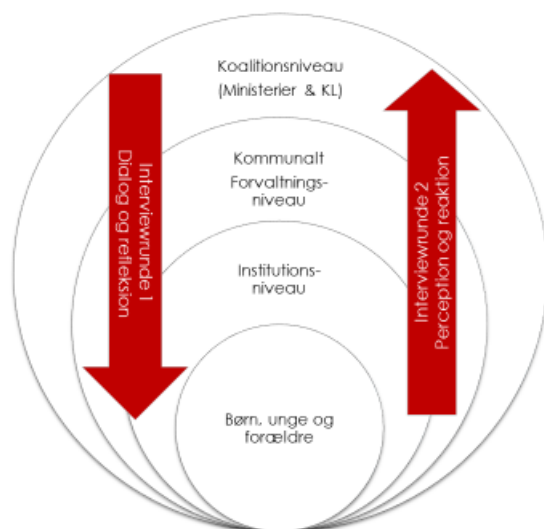
teori- og metodeapparat og agerede således samtidig som pilottest af PhD projektets undersøgelsesdesign.

C) Samlet databearbejdning, analyseproces og afhandlingsarbejde (rapportering II) i det Swedberg kalder: *“the context of justification as the form of thinking processes that are communicated to other persons”* (Swedberg 2013:4).

Designets to interviewrunder har betydet, at hver interviewperson har deltaget i to individuelle interviews, af en til halvanden times varighed⁹⁹. Som resultat heraf bygger den samlede analyse på ca. 120 timers interviewsamtaler¹⁰⁰, som illustreret i figur 4:

Interviewdesign: 80 interviews – 120 timers samtale!

Undersøgelse: Systemets subjektivitet, handlinger, erfaringer og roller i kontekst



Metoder. Associativ dialog, refleksion perception, containment og intervention

Fælles for begge interviewrunder og niveauer har været, at alle interviews er:

- Optaget og opbevaret som lydfiler¹⁰¹ under hensyntagen til forskningsmæssige regler og anvisninger for datasikkerhed, tavshedspligt, god forskeretik m.v. og har udelukkende været tilgængelige for den ErhvervsPhD studerende.

⁹⁹ Der har kun været tale om ét frafald på sagsbehandlerniveau, ellers stillede alle interviewpersoner op to gange, og hvis der var udskiftning på den pågældende post, stillede den ny ansatte beredvilligt op. Det har betydet, at der helt konkret kun et udgåt ét interview med én sagsbehandler i interviewrunde II niveau II. Herudover udskiftedes kommunaldirektøren, forvaltningsdirektøren mellem interviewrunde I og II i begge case-kommuner.

¹⁰⁰ Der var til begge interviews (I og II) afsat en time, men de fleste interviews varede ca. 1,5 time.

¹⁰¹ Lydfilerne destrueres af den PhD studerende, når PhD afhandlingen godkendes endeligt, og ErhvervsPhD projektet derved afsluttes.

- Transskriberet verbatim¹⁰².
- Anonymiseret brug af citater og udelukkende efter godkendelse fra den pågældende interviewperson¹⁰³.
- Afholdt i både første og anden runde på de konkrete matrikler. På hvert niveau, blev der udpeget en koordinator/kontaktperson i forhold til bookning af mødelokaler, interviews og anden praktik i forhold til afholdelse af interview I og II.
- Booket inden for et aftalt tidsrum, fx i form af reservation af en formiddag og en eftermiddag fordelt på forskellige dage.

Fællesnævneren for undersøgelsesdesignet som helhed er, at det gennem både undersøgelses- og analyseprocessernes konstruktion har sikret en tæt og gentagen interaktion med undersøgelsesfeltet og byggende på en anerkendelse af, at undersøgelsesfeltet er komplekst og må forsøges undersøgt i denne kompleksitet. At jeg som ErhvervsPhD-studerende gennem forskningsprocessens opbygning selv forsøger at navigere i, rumme, udholde og forstå denne kompleksitet og fra denne placering eksplorere mit genstands- og problemfelt. At udforske feltets erfaring, den levede erfaring ved selv at være i den, eller i hvert fald så tæt på den som overhovedet muligt. Samlet set en udadvendt, interagerende, transparent og på mange måde (sam)arbejdskrævende forskningsproces.

15.2. Metodestrategiske refleksioner

Dataindsamlingsperiodens runde I og II, databearbejdning, tematisk analyserapportering, induktiv og deduktiv realitetstestning (A1-B2) er samlet set forløbet over knap to år i perioden ultimo 2016 – primo 2018. Et forløb, hvor jeg har bestræbt mig på at lade de forskellige undersøgelseskontekster, faser, runder og niveauer arbejde iterativt ind i hinanden. Begyndelse, midte og slutning har således ikke fulgt en stram lineær kronologisk orden (Swedberg 2011:10).

Det iterative element har fra den spæde ideplanlægning og første projektovervejelser været en helt central målsætning. En målsætning om at både undersøgelses- og analyseprocessen i deres konstruktion er interagerende, dialogskabende og praksisudviklende. Som et ErhvervsPhD projekt er der tale om anvendt forskning og som sådan med en målsætning

¹⁰² Interviews med børn, unge og forældre er med afsæt i et ønske om diskretion ikke blevet transskriberet.

¹⁰³ Det har desværre ikke været muligt at opnå citatgodkendelse fra hverken Økonomi- og Indenrigsministeriet, Socialstyrelsen eller Ankestyrelsen. Fra Økonomi- og Indenrigsministeriet har man ikke ønsket at blive direkte citeret om end i anonymiseret form. I forhold til Social- og Ankestyrelsen har jeg valgt ikke at anvende direkte citater, da det ikke har været muligt at få en tilbagemelding fra de pågældende interviewpersoner på de fremsendte citatsekvenser. Citatgodkendelsesprocessen på koalitionsniveauet har i det hele taget været en arbejdsom proces, hvilket jeg anser at hænge tæt sammen med den relative anonymitet for de involverede interviewpersoner, og som derfor skaber en vis forsigtighed i forhold til direkte citater.

om at kunne bidrage med praksisnær men forskningsbaseret viden. Viden, som det er mit håb, efterfølgende vil modtages og anvendes af undersøgelsesfeltet selv.

Undersøgelsesdesignet er udviklet på baggrund af denne målsætning og med afsæt i en iterativ inspireret proces med fokus på såvel læring mellem de metodologiske kontekster, runder og niveauer som mellem undersøgelsesfeltets forskellige styrings-, ledelses- og brugerniveauer - begge dele med mig som PhD studerende som forbindelseslinje. En konstruktion som har stillet nogle helt særlige krav til min rolle og i forhold til forskningsstrategiske valg og prioriteringer.

I første omgang helt grundlæggende overvejelser i forhold til betragtninger om reliabilitet og validitet set ud fra et traditionelt og dermed ofte mere positivistisk udgangspunkt. Betragtninger som overordnet set udfordres af den kvalitative metode og i undersøgelsesdesignet. En udfordring som kan imødekommes gennem en anderledes kvalitetssikring, og som respekterer den kvalitative metodes særegenhed. En kvalitetssikring, hvor jeg fokuserer på transparens i stedet for reliabilitet, gyldighed i stedet for validitet, og genkendelighed i stedet for generalisering ([Tanggaard 2004] Brinkmann & Tanggaard 2015: 522). Alle kvalitetssikringer, som er tilstræbt i nærværende projekt.

I anden omgang en erkendelse af, at et projektførløb med en så tæt og gentagen interaktion med undersøgelsesfeltet ikke blot resulterer i en ansigelig mængde data, men og i kraft af de psykoanalytisk baserede metoder, også data i forskellige formater. Data, der både afspejler den målrationalle og den dynamisk-irrationelle 'virkelighed'. Designets opbygning i forskellige kontekster og runder har derfor stillet nogle helt særlige krav til undersøgelses- og analyseprocesplanlægning og strategi i forhold til, hvordan data bedst indsamles, hvordan de skal relatere sig til hinanden og håndteres i de to interviewrunder, hvordan den første interviewrundes data bedst muligt analyseres og fødes ind i anden interviewrunde.

Overvejelser og formater, som blev afprøvet gennem pilottesten, og hvor det blev tydeligt, hvad det *egentlig* vil sige, og hvad det kræver at arbejde ud fra den abduktive associationslogiks forskellige faser, kontekster og realitetstestninger. Og efterfølgende, hvordan jeg bedst muligt kunne applicere og korrigere for pilottestens resultater og opmærksomhedspunkter i kvalificeringen af ErhvervsPhD-projektets undersøgelsesdesign. Som metodiske opmærksomhedspunkter og resultatovervejelser var der følgende, som blev meget tydeligt gennem arbejdet med pilottesten:

- 1) Interviewrunde I niveau I kræver en åben, tolerant og aktiv lytning, så interview-personerne åbner op for det, de virkelig er fyldt og optaget af. Forholdene med at arbejde med psykiatri- og udsatte børn og ungetemaerne taget i betragtning, er der heftige oplevelser, følelser og erfaringer, der kommer på bordet – som skal rummes og bearbejdes tolerant (contains) af modtageren – af mig i rollen som interviewer og undersøger.
- 2) Interviewrunde II niveau II distancerer sig væsentligt fra interviewrunde I både i form og indhold i kraft af, at denne interviewrunde tager afsæt i "*Analyse af interviewrunde 1* -

temaer, findings, hypoteser og spørgsmål". En rapportering, som bliver præsenteret for interviewpersonerne og drøftet ved selve interviewet. Interview II niveau II er derfor mere og andet end en interviewsamtale. Det er en også en intervention og facilitering af den reaktion, som rapporteringen afstedkommer i interviewpersonen- og situationen. Interventionen foregår indirekte ved den systemfeedback, som *'Analyse af interviewrunde 1'* i grunden er.

Designet kræver, at undersøgeren besidder en vis samtale- og procesforståelse og erfaring med at facilitere begge dele. At kunne give feedback og samtidig 'holde rummet' - holde ud og til, at der kommer en måske uventet reaktion. Man skal også turde udfordre men på en tilpas måde samtidig med at invitere men ikke styre interviewpersonen op på et meta-refleksionsniveau, som er designets formål med anden interviewsamtale. Det kræver, at man som undersøger arbejder med en bevidsthed om at skabe et 'rum' for at dele refleksioner uden konklusioner, og at refleksion lynhurtigt udgrænses af argumentation, hvorved samtalen får et defensivt præg. At der i denne del af designet er en iboende risiko for en 'skyd budbringeren reaktion' på den systemfeedback, som *'Analyse af interviewrunde 1'* også er.

3) Tidsaspektet i designet er både helt afgørende og helt overvældende. Det er krævende at arbejde i et så stort tidspænd. Datamængden fra interviewrunderne er enorm, og de tilkommende data (lovgivning, ny forskning m.v.), som tidsspændet alene producerer, kan være ganske massivt. Det var i pilotprojektet næsten skræmmende at se, hvad tiden bringer af erfaringer og oplevelser, hvor stor forskel der kan være i dagsformen og dermed respondenternes virkelighedsopfattelse, hvilket også udfordrer undersøgerens måde at forstå "virkeligheden" på. At virkelighed i denne sammenhæng ikke er noget fikseret billede, men mere er et erfarings-flow af opgaver, der skal løses, som bøvler eller på anden måde optager de pågældende. At det er vigtigt at tage højde for, at interviews er meget tæt på et "øjebliksbillede", en given "dagsform" et slags "dagsbillede" i forhold til, hvad det er, der fylder for interviewpersonen på det givne tidspunkt. Dette virker som både en gyldighedstest og en bias på én og samme tid.

4) Tryghed i kraft af designets transparens, at feltet selv får mulighed for at foretage en midtvejsrealitets- og gyldighedstest af den samlede rapportering af første interviewrunde. Ved pilottesten bevirkede den umiddelbare genkendelighed i forhold til den samlede rapportering af interviewrunde 1, at anden interviewrunde fra første færd bar præg af en oplevelse af både selv at blive anerkendt og samtidig selv anerkende andres oplevelser af ledelsesdilemmaer og dialog perspektiveret gennem indsatsområdet. Tilsammen synedes det at bevirke en følelse af tryghed og tillid til at kunne skære ind til det essentielle både i forhold til ledelsesdilemmaerne og dialogen herom: *"Figuren (den samlede rapportering, red.) viser noget helt grundlæggende essentielt og vældigt genkendeligt"* (Centerchef)

Ved anden interviewrunde var det påfaldende i hvilken grad interviewpersonerne selv korrigerede for tidsforskydninger i deres fortællinger, oplevelse og ledsagende følelser. De

var i denne runde virkelig skarpe på, at en følelse eller oplevelse måske i realiteten lå 5 år tilbage, at det nu var bedre – sådan hvis man skulle være korrekt.

5) Designets udformning ved at undersøgeren sidder (nogle gange i dagevis) i længere perioder af to gange i organisationen har signifikant betydning for datakomplementaritet, og rummer samtidig risiko for bias. Det at kunne tale lidt med nogen ude i køkkenet, møde andre på gangen på vej ud på toiletet etc. betyder en helt anden "tilknytning" til organisationen og dermed også en egen følelsesmæssig aktivering på en helt anden måde end ved, at interviewpersonerne måske kom hen på undersøgerens kontor. Designet betyder, at flere sammenhængende data er tilgængelige på samme tid: Stemning, fysiske rammer, lugt, fornemmelse af travlhed, måden man bliver modtaget på og behandlet af organisationen (som udefrakommende), tiltaleformer, hvornår kommer og går folk etc. Biasen er, at disse data også kan aktivere noget inde i undersøgeren, som tilhører sidstnævnte, men tolkes ind i organisationen. Det er blandt andet i den forbindelse, at det systematiske arbejde med observationsskemaerne får en ekstra berettigelse i arbejdet med at adskille disse ting.

Overordnet set var erfaringen fra pilotprojektet, at designets to interviewfaser indebærer og forudsætter en stor kapacitet for containment¹⁰⁴ og at for at kunne 'holde rummet'¹⁰⁵ forstået som evnen til at skabe et åbent, tolerant og støttende samtalerum. Metoden er psykologisk krævende med risiko for, at man som undersøger med-regrediere sammen med interviewpersonerne eller på grund af noget af det psykiske materiale, der overføres mellem interviewer og undersøger. Der er en iboende risiko for, at der kan opstå en form for modoverføring forstået som ubevidste følelser, der opstår i mig som undersøger/interviewer i løbet af interviewet. Følelser, som blokerer for min frit flydende opmærksomhed eller foranlediger interventioner, der forhindrer eller afsporer interviewprocessen fx gennem mine afbrydelser eller egen talestrøm i nogle interviews¹⁰⁶.

¹⁰⁴ Wilfred Bions betegnelse for psykiske funktion at rumme, bære og bearbejde modtaget psykisk materiale i en interpersonel relation. Grundantagelsen er, at psykisk materiale 'det containede', kan flyttes fra en afsender til en modtager, containeren, og der kan opbevares, bearbejdes og eventuelt tilbageføres i modificeret form (afrapportering af interviewrunde 1 og samlede analyse/afhandling). Grundmodellen er barnets relation til moderen eller moderbrystet, Psykodynamisk Leksikon 2002: 147.

¹⁰⁵ Den britiske børnelæge og psykoanalytiker Donald W. Winnicott udviklede betegnelsen 'Holding' for den centrale moderfunktion over barnet i de tidligste udviklingsfaser. Holding indebærer den fysiske holden om barnet såvel som den psykologiske markering af moderens massive opmærksomhed (Psykodynamisk Leksikon 2002: 301). Begrebet referer også psykoanalytisk orienteret terapi i forhold til terapeuten støttende bearbejdning af patientens følelser.

¹⁰⁶ Begrebet modoverføring blev introduceret af Freud i artiklen 'De fremtidige chancer for den psykoanalytiske terapi' (Freud 1910d), hvor han anfører, at modoverføringen må ses som et resultat af patienters indflydelse på lægens ubevidste følelser. Samme sted bemærker han, at psykoanalytikeren kun kommer så vidt, som hans egne komplekser og indre modstand tillader det. Forløbet af den psykoanalytiske behandling er derfor afhængigt af analytikerens person, og Freud insisterede

Det sidste gjorde sig særligt gældende ved gen-interviewet med en centerchef, (pilotprojektets interview II niveau II) hvor jeg i interviewsituationen fik en stærk fornemmelse af, at han ikke lyttede til pointerne fra *'Analyse af interviewrunde I'* og noterede i mine observationsnotater, at: *"Det virker meget svært at få de reelle 'lytte-bøffer' på"*. En observation, som jeg umiddelbart syntes var på linje med nogle af medarbejdernes udsagn om manglende lydhørhed og modtagelighed for feedback, men som teoretisk kan udledes som en projektiv identifikation. Jeg måtte, ved gennemlytning af interviewet konstatere, at det var *min* talestrøm og *min* manglende lydhørhed for hans forsøg på at kommentere og reflektere på midtvejsrapporten, der var på spil. Han fik ganske enkelt ikke tilstrækkelig tid til at tale, og lyttede i dette perspektiv i grunden ganske tålmodigt på min talestrøm. Projektionen aktiveres ved, at jeg ubevidst får identificeret mig med medarbejdernes udsagn, eller mine tolkninger af dem og agerer over for centerchefen med afsæt heri. Jeg bringer således og ubevidst for mig selv, og måske noget forvirrende for centerchefen en tredjepart ind i samtalen. Hvis man ikke arbejder eksplicit med disse muligheder for bias, kan man forurene interviewdata. På den anden side kan det også give en ekstra information i forhold til, at netop sådanne projektioner også kan opstå i den hverdagslige dialog og her skabe reel forvirring mellem partnerne.

Ovenstående er et eksempel på modoverføring gennem en følelsesmæssig projektion, som i dette tilfælde afsporede min tolkningsproces. I andre tilfælde kan det tilvejebringe ekstra og ellers svært tilgængelige data. I begge tilfælde kan modoverføring dog udgøre en slags følelsesmæssige snubletråde, hvis ikke der arbejdes både eksplicit og systematisk med at forstå modoverføringens betydning i forhold til det undersøgte og i forhold til indvirkningsfeltet mellem det undersøgte og undersøgeren. Én måde at arbejde med det på er gennem triangulering med forskellige datakilder som i dette eksempel.

Hvorom alting er, har det været vigtigt at erkende, at ingen interview-interventioner kan anses som værende neutrale. En sådan målsætning er et levn fra troen på videnskabelig objektivitet. Målsætningen må derfor være at arbejde med interventioner som katalysatorer for oplevelsen af en imødekommende nysgerrig, ikke-dømmende og dermed tillidsfuld relation til interviewpersonerne, så de tør åbne op for, hvordan de oplever, 'det er' og tør sige til en 'fremmed' interviewer. Alvarez definerer neutralitet i den kliniske indstilling som en: *"præstation af tilstrækkelig distance fra patientens indflydelse til at tænke; og dog ikke så meget distance at den empatiske sensibilitet og modoverførings modtagelighed forsvinder"* ([Alvarez 1985: 88] Hollway & Jefferson 2013: 65).

Overordnet set, var det enormt lærerigt (og arbejdsomt) at pilotteste undersøgelsesdesignet sammen med Region Hovedstadens Psykiatri, hvor det også blev meget tydeligt, at

på, at analytikeren ikke blot må erkende overføringen i sig selv, men også overvinde den (Psyko-dynamisk Leksikon 2002: 487). Overføring og modoverføring anses i psykoanalytisk informerede undersøgelsesmetoder som et vigtigt og uomgængeligt element i undersøgerens erkendelse af undersøgelsesfeltet.

undersøgelsesmetoderne kræver erfaring med og løbende træning i deres anvendelse. Erfaringer og kompetencer, som jeg selv besidder gennem mit mangeårige virke og videreuddannelse inden for organisations- og lederudvikling med afsæt i dette metodeapparat. Metoder og metodetræning – og tænkning, som naturligt kan bringes ind i mine og min værtsorganisations andre professionelle samtale- og arbejdsrum, og som derfor også relevante i den erhvervsorienterede del af PhD processen¹⁰⁷.

16. Interviewmetode og subjektteoretiske antagelser

Jeg anvender i projektet det kvalitative forskningsinterview til at belyse projektets hoved- og forskningsspørgsmål (Kvale 2004) men læner mig tæt op ad Frit Associerende Narrativ Interviewmodel (FANI) (Hollway & Jefferson 2013). En model og interviewmetode udviklet af Wendy Hollway og Tony Jefferson som et forsøg på at arbejde med den kvalitative forsknings- og interviewmetode på en anderledes måde og med afsæt i den psykosociale teori (Armstrong & Rustin 2015: 50). Såvel model som metode er et opgør med socialvidenskabens traditionelle antagelser om transparens (den personlige, fortællingens og den sproglige) og distancerer sig dermed fra den traditionelle positivistiske forsknings- traditions antagelse om, at interviewpersoner ”siger det, som det er”, at de ved, hvem de (selv) er, hvad der får dem til at reagere på bestemte måder, er villige og i stand til at ’sige det til en fremmed interviewer’, som forstår det i den samme betydning og mening, som det er fortalt (Hollway & Jefferson 2013: 2).

Der er tale om en model, hvor genstand, teori og metode ikke kun er tæt sammenknyttet gennem det grundlæggende spørgsmål, om *hvad* skal undersøges og *hvordan*, men også gennem det mindre adspurgte: *hvem* der er det antagne forskningssubjekt (Hollway & Jefferson 2013: 6). Et ganske vigtigt spørgsmål at stille i dette projekt, da det er *lederen* (og øvrige beslutningstagere), der udgør projektets forskningssubjekt og dermed det *hvem*, hvorigennem jeg undersøger mit *hvad*.¹⁰⁸

Genstandsfeltets dobbelte opmærksomhed på ’lederen i strukturen’ imødekommes i det psykosociales subjektforståelse. En forståelse af at subjektet også er formet med afsæt i det bevidste og ubevidste indvirkningsfelt, den ’intensive inter-relation’ mellem individ og samfund (og sociale strukturer bredt set). I Lorenzer perspektiv, en psyko-societal relation, som i projektet undersøges med afsæt i forvaltningen af og arbejdet med børnesager i forbindelse med tidlig forebyggelse og indsats.

¹⁰⁷ Analysen for region Hovedstadens Psykiatri udgjorde på samme tid et nyt forretningskoncept- og analyseprodukt for PhD projektets værtsorganisation, Green Andersen Erhvervspsykologi.

¹⁰⁸ Og, hvor jeg på disse sider ihærdigt forsøger at beskrive, *hvordan* jeg så har grebet det an.

Anvendelsen af den psykosociale subjektforståelse betyder både en nuancering af humanvidenskabens mere generiske subjektforståelse og en udvidelse af socialvidenskabens traditionelle antagelse om det rationelle, følelsesforladte informationsprocessende individ. En antagelse, som har domineret socialvidenskaben i en sådan grad at kun få har forsøgt at teoretisere over, hvad der kan ligge bag 'afvigelsen fra rationalitet', den tilsyneladende irrationalitet i menneskers følelser og handlinger – det som Hollway og Jefferson med henvisning til Hamlet kalder '*the method in their madness*'¹⁰⁹ (Hollway & Jefferson 2013: 11) og som de folder ud i teorien om det 'defensive subjekt'¹¹⁰.

En eksplicit subjektteori, som hjælper til at forstå, hvordan psyken og det sociale, i det psykosociale subjekt, arbejder samtidigt og gennem de samfundsmæssige diskurser som forbindelseslinje. Hvordan konflikt, ubehag og ængstelse i forhold til selvet og identiteten opererer på psyken på måder, som påvirker vores positionering og investeringer i nogen diskurser frem for andre. En teori, der antager at elementer i vores meningsskabelse, igennem det at investere i én diskurs frem for en anden, også har en defensiv funktion¹¹¹. En funktion, der både legitimerer og tjener som et forsvar mod underliggende følelser som angst. Følelser, der kan skabe ubehag for selvet og selvforståelsen, og som det defensive element kan ses som et forsvar mod. Alle følelser, som opererer på et mere eller mindre ubevidst plan (Hollway & Jefferson 2013: 17) men har indflydelse på vores subjektivering af virkeligheden

Det betyder, at det i dataindsamlingen er nødvendigt at have en opmærksomhed på, hvordan sprogets ladning både påvirker os som subjekter, hvilken ladning vi selv tillægger sproget, og hvordan vi selv påvirker disse diskursive repræsentationer i vores oplevelse af 'virkeligheden' - hvad det er ved en given diskurs, som tiltrækker nogen men ikke alle (Hollway & Jefferson 2013:15)¹¹²?

For det 'defensive subjekt' er den afgørende motivation for at investere i en bestemt diskurs behovet for at forsvare sig selv mod angstfulde følelser. Følelser, som ikke reduceres til individet, men antages at være en kompliceret følelsesmæssig respons på tidligere og

¹⁰⁹ Det er oprindeligt en replik i *Hamlet*. Udtrykket kommer fra 'Hamlet', et skuespil skrevet af William Shakespeare, og opført i 1602. En replik, som i stykket udføres af Lord Polonius: "Though this be madness, yet there is method in 't.'"

¹¹⁰ Egen oversættelse af 'The Defended Subject', som er den engelske betegnelse, som Hollway & Jefferson anvender.

¹¹¹ Slår man ordet 'defensiv' op, beskrives det som en fremgangsmåde baseret på forsvar, en situation, hvor man er kommet bagud, er udsat for kritik, er optaget af at imødegå kritik eller på anden måde er under pres (uddrag fra www.sproget.dk).

¹¹² Spørgsmålet, om vi mennesker er 'positioneret' ind i bestemte tilgængelige diskurser eller om vi selv indtager en position i dem, er en grundlæggende videnskabsteoretisk uenighed vedrørende naturen af menneskers handlekraft (agency). I samfundsvidenskaben er dette ofte refereret til som 'struktur-handlekraft' dualismen (Hollway & Jefferson 2013: 22, note 7 samt del 1 kapitel 7 note 48). En dualisme, som jeg i projektet har argumenteret mere må anses i et dynamisk gensidigt påvirkende forhold.

aktuelle sociale situationer, og som i sit udgangspunkt handler om det, som Lorenzer udtrykker i sin metodologi: *"the basic human state of vulnerability is the source of the drive towards exchange and interplay: the first fundamental content of this drive is directed towards satisfying interactions and the defense against unsatisfying and damaging ones."* ([Lorenzer 1986: 40] Salling Olsen & Weber 2012: 16).

Til forskel fra Hollway & Jefferson ligger min interesse ikke i den enkelte interviewpersons særegne biografi, men i deres 'Organisation in the Mind' og dermed i den betydning og mening den enkelte tillægger sine refleksioner, overvejelser og erfaringer i (u)sammenhæng med den kontekst, de befinder og oplever at befinde sig i, og hvordan det relaterer sig til spørgsmålet om, hvorfor det lige er den ene diskurs frem for den anden, som den pågældende investerer i. Med investeringer menes vedkommendes mere eller mindre bevidste og tydelige ønsker og bekymringer, som motiverer for særlige positioner og måder, hvorpå interviewpersonerne portrætter dem selv og andre (Hollway & Jefferson 2013:14), og som jeg i projektet stiller skarpt på gennem interviewpersonernes refleksioner, overvejelser og erfaringer i forhold til spørgsmålet om, *hvordan og i hvilken udstrækning ledere og øvrige beslutningstagere meningsfuldt kan oversætte de mangeartede krav, mål og hensyn til målrettet handling*. Erfaringer, som i projektets begrebsverden, dækker over både bevidste og ubevidste sindstilstande. Sindstilstande, som viser sig i menneskers mindre klare, mere forvirrede, defensive og modsætningsfyldte relation til at vide og fortælle om sig selv.

Den psykoanalytisk baserede tilbageholdenhed i forhold til subjektets kapacitet til at vide, huske eller fortælle noget 'sandt' i forhold til sig selv betyder ikke, at jeg som interviewer indtager positionen som fortolker, hvilket vil betyde at vide bedre end interviewpersonen selv (Hollway & Jefferson 2013: 52). Jeg kan, som beskrevet, danne nogle hypoteser som et tilbud om en forståelse af og om det undersøgte. Min opgave under interviewet er derfor at assistere interviewpersonen i hans eller hendes fortælling og gennem mine interventioner (et interview er en intervention i sig selv) søge at fremme oplevelsen af en imødekommende, nysgerrig, ikke-dømmende og tillidsfuld relation, så interviewpersonerne tør åbne op for, hvordan de oplever, 'det er' og tør sige til en 'fremmed' interviewer.

At assistere betyder i denne tilgang også at lytte til, observere den undersøgtes udsagn, erfaringer og fortællinger 'under den målrationalle overflade', hvilket også betyder at bemærke uoverensstemmelser, (selv)modsigelser, forandring i tone, stemning og andre tilsyneladende forstyrrelser (Hollway & Jefferson 2013: 53). FANI-metoden afviger herved fra den traditionelle narrative tilgang, som har fokus på sammenhæng, og det at skabe en sammenhæng i det fortalte. Som beskrevet i det foregående (jf. del 1 kapitel 8.10) har vi mennesker et ønske om og interesse i at fremstå som rationelle, konsistente og sammenhængende i vores selvforståelse i og vores fortællinger om os selv, hvilket har en tendens til at reproducere i de traditionelle interviewsamtaler – det som Hollway og Jefferson kalder *'self-justifying circle'* (Hollway og Jefferson 2013: 53).

Lennart Cohens: *"There is a crack in everything, that's how the light gets in"* (Anthem), kan i dette perspektiv anvendes i forhold til, at det er gennem den rationelle fortællings sprækker, i

uoverensstemmelser, (selv)modsigelser, forandring i tone og stemning, at erfaringernes følelsesmæssige mening og betydning bryder igennem. I det psykosociale perspektiv er det at interviewe netop at forstå vigtigheden i både at tillade sprækkerne og gennem dem at forsøge at forstå den følelsesmæssige betydning som information. Som Svetlana Aleksijevitj skriver: ”Jeg er ikke kun interesseret i den virkelighed, der omgiver os, men også i den, som vi har indeni. Det interessante for mig er ikke selve begivenheden, men følelsesbegivenheden. Lad os kalde det hændelsernes sjæl. For mig er det følelserne, der udgør virkeligheden. Og Historien? Den findes på gaden. I mængden. Jeg tror på, at hver eneste af os rummer et lille stykke af historien. Nogle en halv side, andre tre-fire sider. Sammen skriver vi tidens bog. Hver af os råber vores egen sandhed ud. Et utal af forskellige nuancer. Og alt dette skal jeg fange og lade mig opløse i, så jeg bliver det bele. Uden at miste mig selv. Jeg skal forene gadens og litteraturens tale” (Aleksijevitj 2015: 16).

Interviewmetoden kræver på samme måde, at jeg lader mig ’opløse’, her i den psykoanalytisk baserede form for ’frit flydende opmærksomhed’ som er en både sanselig og refleksiv observation i mødet og kontakten med genstands- og undersøgelsesfeltet, herunder den enkelte interviewperson. En grundlæggende psykoanalytisk metode og en metode, der går tilbage til Peirce’s abduktionslogik, og som også står på skuldrene af markante forgængere inden for det sociologiske felt. Fælles står forskningens målsætning om at kunne sige noget nyt om et givet fænomen, hvilket nødvendiggør at tilvejebringe så meget og så varieret information herom som muligt. Alle sanser må derfor ideelt set i brug: Syn, hørelse, lugtesans, berøring og smagssans ([Simmel [1907] 1997] Swedberg 2011). Kort sagt, evnen til at observere skal komme dybt indefra og i første omgang ignorere trangen til at rationalisere (Swedberg 2011:11).

Den sanselige og den rationelle observationsmetode går ifølge Peirce ikke godt i spænd, hvorfor man som forsker må være forsigtig med, at den rationelle del ikke kvæler den sanselige og mindre bevidste del ([Peirce 1992b: 182] Swedberg 2011: 10-11). Denne forsigtighed gælder både for observationer af andre og af sig selv (introspektion) ([Peirce 1992b: 182] Swedberg 2011:10)¹¹³. Den østrigsk-britiske filosof Ludwig Wittgenstein (1889-1951) slår her følgeskab i sit *“Don’t think but look!”* ([Wittgenstein 1953, 66e] Swedberg 2011:12) i forhold til observationens kunst, og hvor en af den franske samfundsforsker og medgrundlægger af sociologien, Émile Durkheims (1858-1917) vigtigste regler for at udføre forskning er, at: *“all preconceptions [prénotions] have to be eradicated”* ([Durkheim [1895] 1964: 31] Swedberg 2011). For at kunne det, må man som forsker indtræde i forskningsprocessen (her interviewsamtalen) med en *“complete ignorance” of what the situation is really like*” (Durkheim [1895] 1982: 246] Swedberg 2011). En form for frigørelse fra egne forforståelser og fordomme, en tilstand, der korrelerer med et psykoanalytiske ’frit flydende opmærksomhed’ og som flugter Peirce’s opfordring om at frigøre sig fra sine eksisterende forestillinger og ideer, vaner og gestalter om verden m.v.

¹¹³ I den første og undersøgende fase af en forskningsproces.

Den tyske sociolog, jurist og økonom Max Weber (1864-1920), argumenterer for, at empati er en måde at forsøge at sætte sig ind i en anden persons sind og en måde at finde ud af hvilken mening, den pågældende person har tillagt en given handling ([Weber [1922] 1978: 5–6] Swedberg 2011:16)¹¹⁴. C. Wright Mills taler, i 'The Sociological Imagination' om, at man som (sociologisk) forsker må udvikle en næsten intim fornemmelse for, hvad aktørerne føler og tænker, hvilket rækker ud over det, der normalt registreres i traditionelle standard interviews og forskningsundersøgelser.

En metode, som i et psykoanalytisk baseret perspektiv anses som en vital kilde til information om og åben forståelse af undersøgelsens genstand, felt og aktører (Stein 2001: 33). Anvendelsen af egen refleksivitet er en accept af, at "*vi kan kun opdage en andens subjektivitet gennem brugen af vores egen*" ([Aron, 1996: 57] Hollway & Jefferson 2013: 76, note 11). En accept af, at anvendelsen af et subjektivt perspektiv både tilvejebringer en form for emotionel involvering, som *kan* føre til forvrængning men omvendt, hvis det anerkendes og bruges systematisk, også kan tilvejebringe en ekstra dimension af ellers svært tilgængelig information.

Der er, på trods af de stærke skuldre metoden står på, ingen tvivl om, at det at gøre brug af sin egen refleksivitet som forsker er et omstridt spørgsmål inden for samfundsvidenskaben. At gøre brug af egen subjektive refleksivitet skal dog ikke ses som en substitut for teori. Tværtimod er det et af kernepunkterne inden for den psykoanalytisk baserede individ- og organisationsteori, hvor man i den forbindelse arbejder systematisk med forskellige former for følelsestransport (f.eks. projektiv identifikation) mellem mennesker og grupper af mennesker.

I tråd med dette teoretiske standpunkt, anser FANI både forskeren og den udforskede som defensive meningsskabende subjekter, hvis mentale grænser er porøse, når det kommer til ubevidst materiale og anerkender det fortalte *også* som en form for associativt 'stisystem' mellem interviewer og den interviewede. I dette perspektiv anses begge parter som subjekter for projektion og introjektion af ideer, tanker og følelser, der kommer fra "den anden", og at der således foregår en både bevidst og ubevidst intersubjektiv kommunikation (følelsestransport) og produktion af data under et interview (Hollway & Jefferson 2012: 44).

Der opstår så at sige en lille bitte matrix, en form for ad hoc associative ubevidst felt associeret til meningssamskabelse (jf. del 1 kapitel 8.7). Det betyder, at den gensidige påvirkning af tanker, refleksioner og associationer er undgåeligt, og som en konsekvens af

¹¹⁴ Tanker om empati går tilbage til Adam Smith indlevelsesevne, et forsøg på gennem indlevelse og understøttet af sine sanseindtryk at forestille sig, hvordan 'den anden' har det (jf. del 1 kapitel 6.5).

dette, at interviewdata ikke kan ses som et ”rent og af interviewsituationen upåvirket produkt”. Denne pointe er vigtig i forhold til produktionen af data (Hollway & Jefferson 2013:41).

Hollway & Jefferson arbejder i den forbindelse og i deres metode med begrebet the *'truthful coproduction'*, som sker i det, de kalder *'the unconscious intersubjective dynamics in the interview relationship'* (Hollway & Jefferson 2013: 3). I betragtning af vores perceptions komplekse dannelsesmønstre tillagt antagelsen om det defensive element i det psykosociale subjekts meningsdannelse, mener jeg det berettiget at tilføje en ekstra dimension til begrebet om *'truthful coproduction'* – nemlig risikoen for en *'deceitful coproduction'* og med den en risiko for, at vi falder for fristelsen til at ophøje interviewets sandhedsværdi til *sandheden*. Som den amerikanske psykoanalytiker og psykoterapeut, Lewis Aron pointerer i forhold til den klassiske psykoanalyse: *"just because we claim that both patient and analyst play a substantial role in constructing what they might agree to be the truth, we need not deny that reality itself has its own structure apart from that we oppose on it"* ([Aron 1996: 29] Hollway & Jefferson 2013: 48). Alle pointer, som har dannet grundlag for designets forskellige og løbende former for realitetstestninger gennem pilottest, udvekslingsmøder og oplæg om work-in-progress både for undersøgelsesfeltet og akademien.

En vigtig pointe, som også gør sig gældende i forhold til forskningsinterviewet, og som kræver, at man gennem hele forskningsprocessen på linje med de andre dataindsamlings- og analysemetoder, arbejder systematisk med realitetstestning både af det fortalte, af egne motivationer for en given forståelse af sig selv og sin adfærd i relation undersøgelsesfeltet (Gabriel 1999: 239). Et arbejde, der peger tilbage på Peirce's opfordring til både at udfordre feltets og undersøgerens egne forforståelser og begreber. En helt nødvendig indsats for at løse det subjektive greb, der binder mig som undersøger til min egen erkendelse af verden og dermed til min egen formgivning af, hvordan den fremstår for mig. At udføre en egen induktiv og deduktiv realitetstestning så at sige. Det systematiske arbejde med observationsnotaterne i tillæg og som triangulering til både lydoptagelse, den transskriberede tekst, den mere generiske dokumentanalyse og litteratursøgning, har i undersøgelsesdesignet udgjort en del af den samlede dataindsamling og dermed en del af trianguleringsprocessen.

16.1. Observation som (del)metode

Det er ikke almindeligt for samfundsvidenskabelige forskere at nedfælde deres følelser, tanker og fantasier som anvendelige informationer, som psykoanalytikere gør det gennem deres kliniske arbejdsnoter i forbindelse med deres forskning. Sådanne informationer udgøres i den psykoanalytisk baserede optik både af sanseindtryk, det vi hører og ser, samt de tanker, følelser og fantasier, der opstår i os, mens vi er til stede. Tesen er, at en undersøgelse af sådanne informationer, kan hjælpe analytikeren, her undersøgeren, til at danne hypoteser om, hvilke (psykologiske) processer, der mere eller mindre bevidst kan være på

spil i de forskellige kontekster, vi bevæger os rundt i. Informationer, der tilflyder os fra mange og forskelligartede sider, her i forhold til interviewsituationen og organisationen, men som vi sjældent indsamler, forstår eller tolker systematisk og i sammenhæng på.

Metoden, som jeg har anvendt i dette projekt, er udviklet af Hinshelwood (Hinshelwood & Skogstad 2000) i 1980'erne til psykodynamisk inspirerede træningskurser i organisatorisk observation for unge psykiatere og senere også for psykoterapeuter i det britiske sundhedsvæsen. Hovedformålet var at udvikle deltagernes sensitivitet overfor dynamikker i grupper og organisationer i psykiatrien¹¹⁵.

Skogstad (2004) peger på 3 forskellige, men sammenhængende datakilder eller opmærksomheder, som observatørens fokus skal rettes mod på samme tid: 1) Det sansemæssige ydre: Det man kan sanse, først og fremmest se og høre, fx hvad de observerede gør, hvordan de bevæger sig, interaktioner, gestik, attituder, ansigtsudtryk, hvad der siges, tonefald 2) Det emotionelle ydre: som fx kvaliteten af den emotionelle atmosfære eller stemning, og hvordan den ændrer sig under observationen, de observeredes emotionelle tilstand 3) Observatøren ser ind i sig selv: fx egne følelser og impulser, associationer, mentale billeder og erindringer. Alle tre aspekter afspejler det, som Armstrong betegner som de følelsesmæssige stemninger. Stemninger, der transcenderer grænsen mellem individ og socialitet og derved tilhører den relationelle kontekst, hvorfra den gøres tilgængelig for observatøren (Armstrong 2004).

Det at anvende denne form for psykoanalytisk baseret observationsteknik kræver en respektfuldhed i forhold til formatets kompleksitet. Det at observere er en kompliceret opgave, som kræver solid træning for at kunne opnå en kompetent teoretisk og erfaringsbaseret tolkning af observationsdata¹¹⁶.

16.2. Interviewteknik og kritiske opmærksomhedspunkter

FANI flugter projektets bekendelse til den kritiske erkendelsesteori, og med den, at vi er bundet til vores erkendelse af verden og dermed til vores egen formgivning af, hvordan den fremstår for os (jf. del 1 kapitel 7.7). Ofte en erkendelse medieret gennem sproget, og gennem den mening, som er tilgængelig gennem sproget. Sprog, repræsenterer således ikke denne verden neutralt og da slet ikke i forhold til projektets konkrete afsæt, som i særdeleshed er præget af et politisk- forvaltningsmæssigt sprog med en eksplicit værdiladning. En politisk-administrativ værdiladning og signifikans, der er bundet op i forskellige

¹¹⁵ Træningsprogrammet var i vidt omfang inspireret af Ester Bicks (1964) principper for babyobservation. For hende var formålet med babyobservation at træne børnepsykoterapeuter i at sætte sig i barnets sted og komme i kontakt med og forstå, hvad det oplever, dets nonverbale adfærd, mor-barn relationen og den kontekstuelle sammenhæng i det hele taget.

¹¹⁶ Jeg blev selv introduceret for metoden på Masteruddannelsen i Organisationspsykologi (MPO) i 2011 og har arbejdet med metoden lige siden, samt undervist i den på MPO siden 2017 (som eksternt stabsmedlem/lektor).

diskurser, og som transporteres ind i interviewsamtalen gennem den enkeltes investering i og oversættelse heraf i interviewpersonens 'Organisation in the Mind'.

Man kan hertil sige, at projektets psykoanalytisk baserede perceptionsbegreb i sig selv, gør det nødvendigt at tage højde for forskelligheder i den måde, mennesker skaber mening ud af den tilgængelig information, de diskurser eller systemer af mening hvori de har positioneret sig, oplever sig positioneret eller en sammenfiltrering af begge dele. Jeg må, som interviewer, derfor have en opmærksomhed på, at projektets fokus på tidlig forebyggelse og indsats', ikke som udgangspunkt kan antages at betyde det samme for mig som interviewer, som for den interviewede eller for hver af interviewpersonerne for den sags skyld. Jeg kan således ikke antage, at der som udgangspunkt er en fælles mening tilknyttet de anvendte ord – at der er en sproglig transparens (Hollway & Jefferson 2013: 9).

Ovenstående betyder derfor, at jeg som interviewer må arbejde med en ekstra opmærksomhed på, *hvordan* jeg inviterer interviewpersonen til at fortælle om, reflektere over og svare på *'hvordan og i hvilken udstrækning ledere og øvrige beslutningstagere meningsfuldt kan oversætte de mangeartede krav, mål og hensyn til målrettet handling'*, og *hvem* er det, jeg spørger. Kort sagt, *hvad* er det egentlig, jeg inviterer ind til gennem mine interviewspørgsmål?

Min opgave som interviewer er derfor at forsøge at forstå den betydning og mening, som den enkelte interviewperson tillægger sin 'organisation in the mind' i forhold til projektets genstandsfelt og fokus, og som også afspejles i det ordvalg og det sprog, som interviewpersonen taler ud fra - og som samlet set udgør interviewpersonens 'meningsramme'. Opgaven er derfor ikke at forstyrre interviewpersonen ved at mase min egen struktur og meningsramme ned over interviewet men i stedet slå følgeskab med den rækkefølge og ordlyd, som interviewpersonerne anvender i deres fortællinger og ved opfølgning at anvende interviewpersonens egen orden og formuleringer (Hollway & Jefferson 2013: 33-35).

En opgave, som hvis den skal lykkes, kræver en imødekommende, tolerant og aktiv lytning og ud fra en præmis om, at alle forskningssubjekter er meningsskabende og defensive subjekter, som måske eller måske ikke hører mine spørgsmål gennem den samme meningsramme, som den er afsendt fra, eller som andre interviewpersoner bruger. De har måske investeret i særlige diskursive positioner, som mere eller mindre bevidst motiverer dem til at fremstå på bestemte måder eller til at skjule bestemte følelser eller handlinger – eller måske bare ikke er helt skarpe på, hvorfor de føler eller handler som de gør (Hollway & Jefferson 2013: 24). En interviewteknik, der ikke kun kræver imødekommende, tolerant og aktiv lytning men også evnen til at håndtere uforvarende følsomhed hos interviewpersonen eller hos sig selv for dens sags skyld.

Som ved de mere traditionelle (interview) tilgange anses succesfulde interviews som et resultat af god teknik og ikke mindst træning. I gennemgange af interviews kan man eksaminere interviewerens fejltagelser, fx ved at starte for abrupt, tale for meget som i eksemplet fra pilottesten m.v. (Hollway & Jefferson 2013: 28). Men alle interviewere fejler enten på grund af træthed, manglende koncentration eller ved uforvarende at ramme ind

i ubekendt følsomhed hos interviewpersonen eller hos sig selv – de to sidstnævnte anses i FANI-metoden dog ikke som en fejl, eller en situation, hvor man må stoppe interviewet (medmindre interviewpersonen ønsker det) men derimod som informationer om en relevant følelsesmæssig betydning i relation til det fortalte, jf. de føromtalte sprækker.

En situation, som blev tydelig under det første interview (interview I niveau I) med en teamchef fra myndighedsområdet. Adspurgt, hvad der motiverede hende, var det prompte svar, at hun elskede sit arbejde. Arbejdet oplevedes af teamchefen som meget motiverende, fordi det var muligt at gøre en forskel og skabe nogle positive forandringer for de børn og unge, som teamet arbejdede med. Det stod alligevel hurtigt klart, at den dag, det ikke længere forholdt sig sådan, så ønskede hun ikke længere at have dette arbejde. Teamchefen fik herefter talt sig væk fra det, der motiverede hende positivt, og afsluttede med at slå fast, at hvis det ikke var fagligt forsvarligt, så vil hun ikke være der. Herefter kom hun i tæt følelsesmæssig kontakt med en tidligere erfaring, hun havde haft med at overskride sin faglige etik. Hun blev ganske enkelt rigtig ked af det, hvilket i en mere traditionel tilgang sandsynligvis ville have betydet, at jeg havde stoppet interviewet. Jeg stoppede ikke interviewet, da situationen ikke lagde op til at stoppe, tværtimod syntes det vigtigt for interviewpersonen, at jeg reelt forstod, hvad der var på spil her. Og fordi der var en skabt en rummende og tryk ramme for interviewet virkede det for begge parter naturligt at få talt ud om dette tema. I den psykosociale tilgang ses sådan en reaktion som væsentlige følelsesmæssige og dermed meningsdannende informationer. I dette tilfælde var der tale om en tidligere og helt konkret begivenhed med anker i realiteten, sikkert fortalt mange gange, men som fremkom i en her-og-nu intens følelsesmæssig 'skikkelse' og medbringende uventet sårbarhed. Teamchefen blev selv overrasket over sin reaktion og ikke mindst den følelsesmæssige styrke i den. Det var trods alt næsten 20 år siden, at hun i et tidligere job havde haft en rigtig skidt oplevelse med at overskride sin faglige etiske grænse. Eksemplet har mange informationer om de følelser, der ledsager denne erfaring. En hypotese kunne her være, at der synes at ligge en vrede, et ubearbejdet traume og frustration, som naturligt undertrykkes til dagligt, men under de rette omstændigheder kan bringes frem. Reaktionen kan også ses som en henvisning til Lorenzers tese om vores sårbarhed som motivation for og kilde til (defensiv)handling samt den måde, hvorpå vores erfaringer udgør en form for følelsesmæssig læring som en slags navigationssystem i de sociale strukturer (jf. del 1 kapitel 8.6). Analytisk kan man argumentere for, at begivenheden i det tidligere job, og de følelser det fremkalder, både påvirker teamchefens nuværende 'Organisation in the Mind' og tillige formodes at følge hende fremadrettet som en erfaring, der følelsesmæssigt ligger lige under overfladen og som en indre motivation for (defensiv) handling. Eksemplet viser, at blot *forestillingen* om en tilsvarende situation i det nuværende job, denne imaginære foregribelse af 'noget', som endnu ikke er blevet realiseret i den givne sociale praksis, men som gennem tidligere erfaringer med noget tilsvarende synes at have indlejret en form for følelsesmæssig læring og adfærdsmæssig 'præcedens' – så vil hun ganske enkelt ikke være der længere (jf. del 1 kapitel 9).

I dette perspektiv udgør den følelsesmæssige erfaring i relation til den konkrete begivenhed en væsentlig del af fortællingens gestalt og er dermed central for at kunne forstå teamlederens fortælling i det pågældende interview som et samlet hele på tværs af tid og sted. Ovenstående eksempel viser, at selvom vores umiddelbare erfaringer danser i bevidsthedens skygger og transformeres lige så snart, vi forsøger at forstå dem (jf. del 1 kapitel 8.6) er det vigtigt at forsøge at forstå disse erfaringer, at fremkalde dem, hvilket dog ikke sådan er lige til, men kræver både træning og erfaring i sin anvendelse.

16.3. Narrativ tilgang og fri association

FANI står også på skuldrene af den narrative tradition, som sammen med det kliniske casestudie, adskiller sig fra den traditionelle samfundsvidenskabelige tradition, hvor interviews konstrueres ud fra samme spørgsmål – og svarstruktur. En struktur, hvor det er intervieweren, der sætter dagsordenen og i princippet forbliver i kontrol over, hvilken type information, der bliver produceret gennem udvælgelse af spørgsmål, rækkefølge og ordlyd (Hollway & Jefferson 2013: 29). I den narrative tilgang er dagsordenen derimod åben for udvikling og forandring afhængig af den interviewedes erfaringer og fortælling. En tilgang inspireret af Mishler, som argumenterer for, at et interview er en form for samtale, et fælles produkt mellem interviewer og interviewperson formet gennem spørgsmål og svar, men med interviewpersonen i en mere fremtrædende rolle som deltager i en forskningsproces og ikke blot som respondent i et spørgeskema (Mishler 1986). Intervieweren skal være god til at lytte og ikke undertrykke interviewpersonens egne unikke pointer og fortælling gennem en stramt styret spørgsmåls- svarstruktur.

En tilgang, der ligeledes er i opposition til samfundsvidenskabens spørgsmål-svar strukturs traditionelle analogisering til naturvidenskabens stimuli-respons effekt, hvor spørgsmål og interviewerens adfærd søges standardiseret gennem en antagelse om, at alle respondenter på den måde modtager samme 'stimulus', og hvor den sociale kontekst og personlige betydning for dataproduktionen ignoreres (Mishler 1986). Den narrative metode er modsat at tilskrive den sociale kontekst og personlige påvirkning både mening og betydning i dataproduktionen ([Mishler, 1986; Josselson, 1992; Riessman, 1993] Hollway & Jefferson 2013).

De psykosociale metoder går skridtet videre ved at trods den narrative konvention om sammenhæng som en konsekvens af, at hverken fortællinger om eller det reelt levede liv sjældent kan leve op til det metodologiske krav om (rationel) sammenhæng. I de psykosociale metoder anses en fortælling, måden og detaljerigheden i fortælling, de understregede pointer, den moralske lære, alle som repræsentanter for valg (bevidste som ubevidste), som interviewpersonen tager undervejs i sin fortælling (Clarke & Hoggett 2009: 9).

Denne karakteristik af historiefortælling - at indeholde signifikans udover fortællerens (bevidste) intentioner – er hvad den deler med den psykoanalytiske metode om fri association. Ved at bede patienten om at fortælle, hvad personen måtte komme i tanke om, fremkalder psykoanalytikeren en form for historie (narrativ), som ikke er struktureret i forhold til bevidst logik men i forhold til ubevidst logik - når associationerne følger følelsesmæssige motiverede 'stier' mere end en rationel intention.

Mens mange associerer begrebet om fri association til Freud og den psykoanalytiske skole, anvendte Peirce begrebet om fri association (i teoretiseringsprocesser) i forbindelse med observation som en associativ kraft ("associational potency", red). I sociologien er metoden anbefalet af Everett C. Hughes i "The Social Eye": *"In my work I have relied a great deal on free association, sometimes on a freedom of association that could seem outrageous to the defenders of some established interest or cherished sentiment"* (ref.) Også C. Wright Mills må anerkendes for ordvalget 'Social Imagination', hvor essensen af 'Social Imagination' er fri association vejledt men ikke begrænset af vores underbevidstheds (sociale) referenceramme. Både hos Peirce, Hughes og Wright Mills dækker fri association over mere end blot verbale associationer, hvilket også viser sig i forhold til Freuds anvendelse af begrebet. "Free Association" er det begreb, som Freuds engelske oversættere har anvendt ikke, kun for det tyske "Freier Assoziation", men også for "Freier Einfall"; hvor det sidste måske kan beskrives som ideer, som popper op ([Macmillan 2001: 115] Swedberg 2011), eller i Peircean forstand 'glimt af indsigt'.

I FANI-metoden bliver metoden om (næsten) fri association til en metodologisk strategi til at afdække, hvad man kan kalde "falmede minder og forsinkede genkaldelser af følelsesmæssige eller moralske forstyrrelser" i relation til en given erfaring ([Schutze1992: 347] Hollway & Jefferson 2013: 32). Antagelsen er, at den fri association er en måde at sikre adgang til interviewpersonens (følelsesmæssige) bekymringer, ønsker og håb som højst sandsynligt ikke ville være fremkommet ved anvendelse af traditionelle interviewmetoder og spørgsmål-svar struktur.

For at sikre denne adgang til interviewpersonens dybere bekymringer, ønsker og håb er det vigtigt, at interviewguiden er udformet med så åbne spørgsmål som muligt således, at de giver mulighed for at åbne for forskellige associationer vedrørende projektets fokus og genstandsfelt (Hollway & Jefferson 2013:36). Interviewteknisk betyder det at vende spørgsmål til invitationer til at fortælle om, associere over handlinger og følelser og i tråd med princippet om at respektere interviewpersonens meningsramme, at være tro mod den rækkefølge og ordlyd, som de anvender i deres fortællinger, at følge op ved at anvende interviewpersonens orden og formuleringer (Hollway & Jefferson 2013: 33-35).

17. Intersubjektivitet, følelser og følelsestransport i forskningsrelationer

De psykosociale metoder henter også inspiration fra de feministiske studier, der har understreget vigtigheden af at opnå (magt) symmetri i de sociale identiteter i et interview-par¹¹⁷. Men magtrelationer er, i det psykosociale approach, mere komplekse end magtforskelle i køn, etnicitet, socialklasse m.v. (Hoggett & Clarke 2009; Hollway & Jefferson 2013: 28). De handler i lige så høj grad om den relationelle dynamik mellem et interview-par og dermed den følelsestransport, der foregår i denne relation. Med afsæt i disse metodeteoretiske principper og antagelser, følger det naturligt, at information fra vores følelser i og omkring interviewsituationen er af værdi for at forstå de dynamikker, der er i sådanne forskningsrelationer. Man kan sige, at de psykosociale metoder undersøger interviewrelationens 'psyko-logik' som en relation fyldt med et sammensurium af følelser og forsvar mod disse følelser, som ængstelse, frygt, kedsomhed, begejstring, melankoli, ked-af-det-hed, forsigtighed, forvirring m.v.

Følelser som jeg selv kom i tæt kontakt med ved andet interview (Interview II niveau II) med et barn og hans far, og som jeg i mit observationsnotat blandt andet beskrev som: ” *Hvis jeg havde haft elektroder på min hjerne, var de brændt sammen. Jeg følte mig så presset. Det var så svært at være mellem den voksne og barnet og være i en ordentlig kontakt med begge. Jeg sad med en følelse af, at jeg stor-svigtede dem begge to! Dybest set sad jeg under hele seancen med meget stærke følelser af imødekommenhed, trussel (frygt) og svigt - en meget forvirrende blanding, der svækkede min tankekraft. Det føltes som om min hjerne virkede langsomt med latetid. Jeg var også overvældet af ked-af-det-hed over at se NN så dårlig og i så voldsom en tilbagegang*” (uddrag af observationsnotat for interview II niveau II med far og barn, 2017).

Ovenstående viser både nødvendigheden af at anerkende den følelsesmæssige påvirkning i et sådant møde, og at arbejde systematisk med kvalificering og triangulering af sådanne former for ubevidst kommunikation, dynamikker og forsvarsmekanismer ikke kun i interviewsituationen men også i andre 'forskningsmøder' (jf. den rådgivende følgegruppe, del 1 kapitel 14). Det er også vigtigt fokus i forhold til min egen forskningspraksis, følelsesmæssige involvering i forskningsfeltet, i den affektive relation mellem mig som undersøger og det udforskede – i min subjektivering af det udforskede. Alt sammen relevante datakilder men med et iboende krav om både kvalificering og triangulering gennem andre datakilder som realitetstestning.

Kvalificering gennem triangulering og realitetstestning er vigtigt, da følelser, som i ovenstående eksempel, som oftest en samskabelse mellem parterne i en blanding af her-og-nu indtryk og tidligere, men i interviewsituation genvakte, indre forestillinger som kommer fra tidligere erfaringer med signifikante relationer og situationer (jf. også eksemplet med

¹¹⁷ Undertiden understået at også forskeren kan føle sig underlegen og kan have svært ved at finde sin autoritet som interviewer, følelser der typisk kan opstå ved ekspertinterview (Fotaki 2011).

teamchefen, del 2 kapitel 16.2). Sådanne erfaringer er først og fremmest tilgængelige gennem vores følelser mere end gennem vores bevidste opmærksomhed (Hollway & Jefferson 2013: 42).

Jeg oplevede selv et eksempel på dette ved det første interview (Interview I niveau I) med en far. Et interview som skulle afholdes på den døgninstitution, som hans barn havde været (frivilligt) anbragt på igennem en årrække men kort forinden var blevet hjemgivet fra. Det er sen eftermiddag sidst i december, og jeg sidder alene i administrationsbygningen, hvor interviewet skal finde sted. Faren er lidt forsinket og jeg sidder sådan lidt i egne tanker om, hvordan jeg bedst muligt griber interviewet an, da: *"Jeg ser og ikke mindst hører x ude på gangen, hvor han leder efter y (hans barn, red.) og nogle af hans ting. X har en (voldsom) røst, som kan råbe selv de sløveste op. Han er en stor mand – hårdebreddet og nu lidt overvægtig. Lige da jeg ser ham tænker jeg, at han ligner én af de rødder, jeg rendte sammen med som ung, men som gammel og slidt! Denne tanke gør ham noget mindre strækindjagende!"* (uddrag af observationsnotat fra interview I niveau I med far x, december 2016).

Jeg oplever her en genkendelighed i forhold til nogle relationer, som ligger tilbage til min egen ungdom, men som hjælper mig i forhold til min her-og-nu relation til x: *"Der er en god atmosfære gennem hele interviewet. Det er tydeligt, at x har to sider – den venlige og åbne, som han viser her og så en mere voldsom/voldelig side. Han er som nævnt hårdebreddet, og da han skubber ærmerne op, da vi begynder interviewet, er det nogle heftige tatoveringer, som pryder begge arme! Men jeg er vokset op med typer som ham, og da han mærker, at jeg ikke er bange for ham, slapper han af og vi har en rigtig god dialog"* (ibid.).

Interviewerens rolle er derfor, i psykosocialt perspektiv, ikke kun at fremkalde historier men også igennem interviewet at arbejde i bevidsthed om, at et interview altid er et produkt af den relation og den følelsestransport denne relation afstedkommer i begge parter. Der er således tale om en form for følelsesarbejde involveret i forskning. Hvordan man som interviewer håndterer disse følelser, er altafgørende for kvaliteten af dataproduktionen.

I forhold til ovenstående eksempel, er der ingen tvivl for mig om, at min følelsesmæssige resonans med interviewpersonen hovedsagelig havde sit afsæt i mine tidligere erfaringer med lignende relationer. Erfaringer, som jeg muligvis har anvendt som ubevidste identifikationspunkter til at bygge en følelsesmæssig bro over nuværende sociale og mentale forskelle (socialgruppe, uddannelse, fysisk fremtoning, køn m.v.) mellem mig og faren, og som han ubevidst synedes at anerkende gennem en bemærkelsesværdig ro og åbenhed omkring sine egne tanker, overvejelser og erfaringer som far til et (frivilligt) anbragt barn. Én af metoderne til at opnå et succesfuldt resultat er gennem begrebet 'containment'. Et begreb, som konceptualiserer aspekter af denne ubevidste intersubjektivitet, der ligger i enhver menneskelig relation, herunder forskningsrelationer. Et begreb, som kan være nyttigt i forståelsen af, hvad det er i forskningsrelationen, som hjælper tillid til at udvikle sig (Hollway & Jefferson 2013: 45). Et begreb, som Bion udviklede ud fra en præmis om denne tilstedeværende men ubevidste intersubjektivitet, hvor følelser konstant passerer

mellem mennesker og her med særlig opmærksomhed på tolerant at kunne rumme de mere smertefulde og skamfulde af slagsen. Når en erfaring er for smertefuld at bære på grund af dens associerede følelse, anvendes projektion som forsvar mod følelsen ved at projekte den over i en anden. Den anden person oplever følelsen gennem empati. Hvis denne anden person kan rumme smerten, kan den returneres 'afgiftet' og konfronteres som et aspekt af realiteten (Hollway & Jefferson 2013: 46). Sagt med andre ord, hvis jeg som interviewer evner at rumme disse mere smertefulde og skamfulde erfaringer som ethvert andet aspekt af realiteten, banes vejen for at interviewpersonen oplever sig følelsesmæssigt forstået og anerkendt i sin meningsskabelse og ad den vej tør åbne op for noget af det, som ellers kan være rigtig svært at fortælle om til en 'fremmed'. Mit containment og kapacitet til at 'holde (samtale)rummet åbent for interviewpersonens mere smerte- og skamfulde erfaringer, baner vejen for at interviewpersonen oplever sig følelsesmæssigt forstået og anerkendt i sin meningsskabelse.

Interviewteknisk viser kombinationen af (næsten) fri association og containment sig som en 'effektiv' strategi til at få adgang til interviewpersonens dybere (følelsesmæssige) bekymringer, som jeg kan tvivle på ville være fremkommet gennem en mere formaliseret og stringent spørgsmål-svar-struktur. Metoden er valgt ud fra en vurdering af, at man gennem interviewpersonernes (næsten) frie associationer og fortællinger kan komme tættere og dybere ind i organisationen, dens medlemmer, erfaringer og oplevelser (Gabriel 1998: 136). Et valg, taget i bevidsthed om, at sådanne fortællinger ofte rummer både ambivalens, inkonsistens, tidsforskydninger og med en erkendelse af, at "sandhedsværdien" i det fortalte ikke kun skal findes i faktuel akkuratesse men også i fortællingernes tillagte betydning og mening (Bjørn 2013).

18. Databearbejdning og analysestrategiske overvejelser

Projektets undersøgelsesfelt tager udgangspunkt i og omkring genstandsfeltet, *lederen i strukturen set som i et dynamisk og gensidigt påvirkende forhold*. Genstandsfeltets dobbelte opmærksomhed betyder, at hverken lederen (og andre beslutningstagere) eller strukturen meningsfuldt kan undersøges eller analyseres uafhængigt af hinanden men derimod gennem deres intensive indvirkningsfelt. En hermeneutisk forbindelse mellem del og helhed karakteriseret ved både psykosociale forklaringer på *hvordan og i hvilken udstrækning ledere og andre beslutningstagere meningsfuldt kan oversætte de mangeartede krav, mål og hensyn til målbrettet handling* og i respekt for antagelsen om repræsentationen af det psykosociale subjekt (Hollway & Jefferson 2013:71). Projektets sidste og analyserende fase C - databearbejdning, analyseproces og afhandlingsarbejde - må nødvendigvis også afspejle disse principper og antagelser.

I databearbejdningen fra interviewene er det derfor nødvendigt også at se på den lokale kontekst, som den pågældende interviewperson taler ud fra, som igen skal ses i sammenhæng med den samlede kontekst, som igen spejles tilbage på den enkeltes udsagn. En analytisk øvelse i at se del- og helhed som et indvirkningsfelt. En form for iterativ bearbejdnings- og analyseproces, inspireret af den tyske ide om en analyses gestalt, der på tysk betyder 'form' (Hollway & Jefferson 2013: 63).

Princippet om gestalt er baseret på ideen om, at helheden er anderledes end summen af delene, når det kommer til oplevelser. En ide, som oprindeligt kommer fra de tyske psykologer, Max Wertheimer (1880-1943), Wolfgang Köhler (1887-1967) og Kurt Koffka (1886-1941), grundlæggerne af gestaltpsykologien og som er helt grundlæggende for det psykoanalytisk baserede analyseapparat.

Man kan måske illustrere denne forståelse, som også gør sig gældende i ethvert møde (fysisk, visuelt eller verbalt) med en anden person. Her tilstræbes både bevidst og ubevidst en form for helhedsbillede gennem betydningen af det man ved i forhold til det givne møde, og hvad man føler om det, man allerede ved, og det nye man får at vide – en samlet vekselvirkning af viden, indtryk og erfaringer, som går udover de enkelte dele (Hollway & Jefferson 2013: 65). Wertheimer gjorde i sin tid indsigelse mod den moderne videnskabs trang til de-kontekstualisering gennem datafragmentering, idet han mente, at det var umuligt at: *"opnå forståelse af en strukturel total ved at starte med de forskellige dele, som indgik i den. Modsat bliver vi nødt til at forstå strukturen, vi bliver nødt til at have indsigt i den. Der er dernæst en mulighed for, at komponenterne selv vil blive forstået"* ([Murphy and Kovach 1972: 258-9] Hollway & Jefferson 2013: 64).

Et princip, jeg forsøger at anvende i min forståelse af den 'hele tekst'. Den 'hele tekst' betyder at samle alle dele relateret til det pågældende interview: Lydoptagelser, transskriberinger, observationsskema, noter, officielle dokumenter m.v. At samle de forskellige dele, der repræsenterer den pågældendes kontekst for at se, hvad det er for et samlet billede, der tegner sig. Vekselvirkningen mellem del og helhed udgør analysens indre kerne

og under den præmis, at jeg ikke kan vide alt om de personer, jeg interviewer endsige den lokale kontekst, de taler ud fra.

Jeg arbejder så at sige ud fra Wertheimers argumentation for at 'at placere i kontekst' og om, at "*delene er defineret gennem deres relation til systemet som den helhed, hvori de fungerer*" ([Murphy and Kovach 1972: 258-9] Hollway & Jefferson 2013: 64). En argumentation, som er ganske relevant for projektet, som netop er opbygget omkring denne tankegang - at delene kun giver mening set ud fra hele systemet, og måske endda kun kan forstås i den sammenhæng - ude af den sammenhæng, giver det ganske enkelt ikke mening, og vil fremstå i en mærkelig uforståelig 'form'¹¹⁸. Man kan måske sige, at hele projektets design dybest set er et forsøg på at finde systemets gestalt eller forståelsesform(el) ved at holde det hele 'in mind'.

Princippet om Gestalt kan også forstås således, at det handler om en indre evne til at holde alle disse data sammen 'in mind'. Evnen til at holde helheden 'in mind' er i sig selv lidt af en øvelse og udfordres tillige gennem et generelt forskningsmæssigt og modsat pres for at nedbryde og at kode materialet (Hollway & Jefferson 2013: 63). Hertil kommer, at mit datamateriale er omfangsrigt med data i ganske forskellige formater. Projektforløbets tætte og gentagne interaktion med undersøgelsesfeltet har ikke blot resulteret i en anelig mængde data, men i kraft af de psykoanalytisk baserede metoder, også data i forskellige formater. Data, der både afspejler den rationelt håndgribelige og den mere diffuse psyko-dynamiske 'virkelighed', der i deres indvirkningsfelt anses for at udgøre grundlaget for en samlet forståelse, men som i deres form er såre forskellige. Og netop formen på mine data udgør et opmærksomhedspunkt i forhold til konventionelle computerdrevne analyseprogrammer. Jeg har med afsæt i ovenstående valgt ikke at arbejde gennem et IT- dataanalysesystem med en antagelse om, at det er svært (computermæssigt) at præcisere f.eks. refleksion og intuition. Begge helt uundgåelige kapaciteter i Peirce's abduktionsbegreb, i den psykoanalytisk baserede 'værktøjskasse' og i antagelsen om det psykosociale subjekt (Hollway & Jefferson 2013: 64).

Man kan samlet set anskue summen af de anvendte metoder og dermed analyseprocessen som en bevægelse mellem at analysere (bryde ned og stille skarpt) og syntetisere (bygge op og sætte sammen) med det formål at få et sådan overblik over det samlede materiale, der sætter en i stand til at se nye sammenhænge, en ny orden - eller det modsatte - som ikke var åbenbar fra begyndelsen (Brinkmann & Tanggaard 2015: 46).

¹¹⁸ Hvilke måske er det, der sker i mediesagerne, som ofte er sager, der er taget ud af en større sammenhæng og i deres de-kontekstualisering derfor ikke giver den fornødne mening.

19. Dokumentanalyse og litteratursøgning

Området for udsatte børn og unge er underlagt overordnede politiske mål og økonomiske rammer, der fastlægges både centralt og kommunalt. Dette betyder i forhold til undersøgelsesfeltet et væld af dokumenter (skrevne materialer), som cirkulerer mellem de forskellige politiske og administrative enheder og niveauer, og som kræver en analyse i sig selv¹¹⁹ (jf. del 1 kapitel 4).

Som forberedelse til selve forsknings, undersøgelses- og analysearbejde og som triangulering med indsamlet, udleveret og bearbejdet sekundært materiale (skrevne dokumenter) har jeg anvendt traditionel dokumentanalyse, hvilket vil sige analyse af disse dokumenter til afdækning af den struktur- og fagpolitiske politiske, organisatoriske og ledelsesmæssige dagsorden i forhold til udvikling af normer og praksis inden for forvaltningen af og arbejdet med børnesager i forbindelse med tidlig forebyggelse og indsats.

Til forskel fra interviewmetoden kan en dokumentanalyse bidrage med data i forhold til at belyse en længere udviklings- og forandringsproces. Mens interviewet bidrager med data, som et udtryk for interviewpersonernes efterrationaliseringer af en given (beslutnings)proces, kan dokumentanalysen bidrage med data, som udtrykker det rationale, som dokumenterne var udtryk for på det tidspunkt, hvor de blev produceret.

Hertil kommer litteratursøgning gennem et studie og ikke mindst 'sneboldssøgning' af, hvordan ideer over tid bevæger sig mellem forskellige dokumenttyper i dette dokument hierarki, som et sådant politisk indsatsområde som oftest fødes ud af, er det muligt at identificere og analysere de processer, hvorigennem ideer tillægges større eller mindre autoritet og legitimitet i en administrativ politisk proces, som dette styringsstrategiske indsatsområde er et resultat af ([Lynggaard 2006] Brinkmann & Tanggaard 2015:159).

Både Lynggaard (2015) og Boell & Dubravka (2010) refererer til sneboldsmetoden (Lynggaard 2015:157) og "snowballing" (Boell & Dubravka 2010:11) som en metode til reference sporing (tracking) og altså en fremgangsmåde, hvor man forfølger indbyrdes referencer mellem dokumenter og forskningsartikler. Lynggaard refererer til at analytikeren - i mit tilfælde forskeren - kan begynde med at udpege et "moderdokument" - eller måske en håndfuld, der dækker en vis tidshorisont af interesse (Lynggaard 2015:157) og Boell & Dubravka peger på fordelene ved at starte sin litteratursøgningsproces op med få, men relevante reviewartikler (Boell & Dubravka 2010: 8). Det var netop gennem to meget

¹¹⁹ Blot for at nævne nogle få kvantitative datakilder: Lov om Social Service kap. 11 § 146, antal indberetninger og børnesager, børnepolitikker og administrative vejledninger og instrukser, ledelsespolitikker, politiske og fagpolitiske udspil samt økonomi-; ramme- og budgetaftaler. Data og dokumentation fra Ankestyrelsen vedrørende kommunernes faktuelle ageren (antal anbringelser, sammenbrud i anbringelser, klager over afgørelser m.v.) samt redegørelser og praksisundersøgelser på specialiserede børneområde.

relevante reviews¹²⁰, at projektets litteratursøgningsproces satte fra land. Denne metode tjente min videnopbygning og referenceanalyse godt men med den svaghed, som også nævnes af Boell & Dubravka, at den i sagens natur kun kan arbejde tilbage i (reference)tid (Boell & Dubravka 2010: 12).

Til litteratursøgning frem i tid er anvendt Google-søgninger, vejleders og andre ressource- og fagpersoners viden på respektive områder suppleret gennem strategiske søgeteknikker, anvendelse af relevante databasesøgninger i Web of Science, Scopus m.fl., bolske operatører, trunkering og andre søgetekniske- og strategiske greb i forhold til at afsøge, indkredse og afgrænse den relevante litteratur.

I forhold til projektets politologiske del gav denne metode et både godt og grundigt studie af, hvordan politiske ideer, strømninger og reformer over tid har ”bevæget sig” mellem forskellige dokument(typer) i en form for ”hierarki” og som sådan giver en mulighed for at identificere og analysere de processer, hvorigennem ideer tillægges større eller mindre *autoritet og legitimitet i den politiske proces* ([Lynggaard 2006: 159] Brinkmann & Tanggaard 2015). Min valgte teoretiske ramme udstak naturligvis også en litteratursøgningskurs – og faktisk også en slags modkurs i form af inspiration hos enten supplerende eller konkurrerende teorier. Denne metode kalder Lynggaard, at man som forsker (hos Lynggaard analytiker) befinder sig i et kontinuum mellem hypotetisk-deduktiv og analytisk-induktiv analysemetode – multiteoretisk ([Lynggaard 2006:161] Brinkmann & Tanggaard 2015). Som han selv udtrykker det: *Det vil sige, at dokumentmaterialet også kan konsulteres med henblik på at identificere udviklinger og mønstre i materialet, som kan beskrives via f.eks. indikatorer og tematikker, som kan danne baggrund for en teoretisk tolkning med udgangspunkt i en bred vifte af teorier, teoretiske begreber eller eventuelt teoretisering af ny-opdagede sammenhænge i materialet. Ligeledes kan sporede mønstre, tematikker og periodiseringer give anledning til, at nye og mere præcise undersøgelsesspørgsmål trænger sig på* (ibid.).

Med denne metode fandt jeg, at projektets anvendelse af både politologiske og organisationspsykologiske forskning placerer projektet i en international interdisciplinær trend, som ses ved review inden for forskningsstudier inden for psykodynamisk systemteori (Eisold, 2009; Fokati et al. 2012; Frosh, 2010; Arnaud, 2012; Rustin & Armstrong, 2015), Institutional Work (Voronov & Vince, 2012), paradoksteorier (Smith & Lewis, 2011) og inden for wicked problem (Head 2008). Alle er forskningsområder, der med hvert sit teoretiske udgangspunkt arbejder med projektets genstandsfelt. Fællesnævneren for disse og teoretisk ontologisk meget forskellige forskningsområder er en fælles trend hen imod

¹²⁰ Fotaki, M., Long, S., & Schwartz, H.S. (2012): What Can Psychoanalysis Offer Organization Studies Today? Taking Stock of Current Developments and Thinking about Future Directions. *Organization Studies*, 33(9), 1105-1120. Smith, W.K., & Lewis, W. M. (2011): Toward a theory of paradox: A dynamic Equilibrium Model of Organizing. *Academy of Management Review*, 36 (2), 381-403.

et integreret approach, der åbenlyst krydser ind over traditionelle forskningsgrænser og stadfæstede dikotomier, enhedsbegreber m.v. med målsætningen om bedre at forstå aktørens oplevelse af og dermed efterfølgende adfærd ved at være ”aktøren-i-strukturen” set som et gensidigt påvirkende forhold (jf. del 1 kapitel 9).

Boell og Dubravka arbejder med en hermeneutisk tilgang til litteraturstudie- og søgning, strategier, teknikker m.v. (Boell & Dubravka 2010:2). Man kan sige, at den hermeneutiske tilgang er central, da hele mit projekt er tillagt et fortolkende perspektiv og store spørgsmål om den ”menneskelige forståelse af sig selv og sin handlen”.

Genstandsfeltet er aktøren-i-strukturen set i et gensidigt og dynamisk påvirkende forhold – og i en hermeneutisk forstand forholdet mellem del og helhed. Det giver derfor rigtig god mening også at anvende denne metode i forhold til litteraturforståelse, søgning, vurdering og selektering og ikke mindst i forhold til selve litteraturlæsningen, som i denne henseende anses som en iterativ proces mellem den enkelte tekst og den samlede litteratur (Boell & Dubravka 2010: 5-6).

På den anden side og modsat den systematiske litteratursøgningsmetode vil denne hermeneutiske metode og tilgang til litteratursøgning, vurdering og selektering på nogle stræk udgrænse de traditionelt set objektive og neutrale vurderinger og analyser af den eftersøgte litteratur. Vurderinger og selekteringer udgør i dette perspektiv en spejling af, hvad jeg som forsker tillægger betydning og kaster derved lys på nogle af mine egne forforståelser, antagelser og forventninger til, hvad jeg finder af relevante tekster i litteratursøgningsprocessen.

Del 3

Analyse og diskussion

20. Indledning og analyseguide

Afhandlingens Del 3 diskuterer, ved hjælp af en empirisk og teoretisk analyse de temaer, som er fremkommet gennem (interview)undersøgelsen af systemets oplevelse af styringsstrategiske modsætninger og ledelsesmæssige udfordringer i arbejdet med børnesager i forbindelse med den tidlige forebyggelse og indsats.

En undersøgelse, som jeg har foretaget i tæt interaktion med undersøgelsesfeltet og med ambitionen om at komme tættere på dette felts mange beslutningstagere, ledere, fagprofessionelle, der udgør *systemet* og som på hver deres niveau er inddraget i disse sager hver eneste dag. Undersøgelsesdesignet har derfor været opbygget således, at der ikke alene undersøges gennem teoretisk reduktion. Jeg har også haft en ambition om at få fat i den reale verdens flydende virvar af mere eller mindre synlige sammenhænge eller mangel på samme. En ambition om at sætte det sammensatte forhold mellem rationalitet og irrationalitet på sigtekornt og med denne anerkendelse af det ubevidste at undersøge, *hvordan og i hvilken udstrækning ledere og øvrige beslutningstagere meningsfuldt kan oversætte de mangeartede krav, mål og hensyn til målrettet handling?*

Med dette 'reale' udgangspunkt for projektets overordnede spørgsmål, har det været min ambition at komme tættere på projektets forskningsspørgsmål og dermed disse lederes og øvrige beslutningstageres egne oplevelser af dilemmaer og krydspres, de følelser, de kommer i kontakt med og de rationaler, hensyn og motiver de lægger til grund for deres trufne beslutninger og hvilke strategier, de bringer i spil for at lykkes med opgaven. Hvordan alt dette opleves, forstås og tilskrives mening – *indefra* (jf. del 2 kapitel 12; 15.1).

Samspillet mellem de rationelle og mere irrationelle arbejds- og beslutningsprocesser antages i projektet at have væsentlig betydning for både effektivitet og kvalitet i opgaveløsningen. Strukturen i Del 3 består derfor af kapitler, der hver især diskuterer og analyserer ud fra de faglige hovedtemaer eller styringsmæssige niveauer, jeg mener har relevans i forståelsen af den overordnede problemstilling. Hvert tema-baserede kapitel indeholder for det første en empirisk analyse som repræsentant for det målrationelle overfladefelt. For det andet afsluttes hvert kapitel med *'teoretiske antagelser, refleksioner og hypoteser'* i forhold til samspillet med det underliggende irrationelle og dynamiske felts dynamikker. Et samspil, som analyseres med afsæt i genstandsfeltet, *lederen i strukturen set i et dynamisk og gensidigt*

påvirkende forhold, formidlet gennem interviewpersonernes 'Organization in the Mind' (jf. del 2 kapitel 12).

Del 3 følger som udgangspunkt undersøgelsesdesignets overordnede struktur i forhold til begrebet om en styringskæde (jf. del 2 kapitel 15.1) og dermed en styringshierarkisk, historisk og strukturel forståelse af styring og ledelse af området, men tematiseret gennem begrebet om indkapslet handlekraft (jf. del 2 kapitel 12). En tematisering i forhold til hvordan ledere og andre beslutningstagere oplever sig både bemyndiget og begrænset af systemets strukturelle og institutionelle politisk-administrative, fagprofessionelle, organisatoriske psykosociale logikker og styringsstrukturer. En tematisering, som dannede grundlag for Analyserapport I niveau I, og som blev både valideret og kvalificeret gennem interviewrunde II (jf. [pkt. A-B]) del 2 kapitel 15.1). Del 3 er således en endelig empirisk og teoretisk databearbejdning og analyse af de to interviewrunder (jf. [pkt. C] del 2 kapitel 15.1.)

Del 3 starter med **'Relationer og friktioner på koalitionsniveau'** (jf. kapitel 21 - 21.10), som er en empirisk og teoretisk analyse af de oplevede relationer og friktioner på koalitionsniveau. Et niveau, hvis relationer på overfladen virker som velfungerende og afbalancerede, men som gennem interviewsamtalerne alligevel viser tegn på friktion. En friktion, der over tid og gennem de mange forhandlings-; aftale- og reformforløb synes at have indlejret sig i forskellige forestillinger og fantasier om hinanden. Forestillinger, som påvirker styrkeforholdet i forhandlings- og aftalesystems magtbalance. En magtbalance, som både regulerer myndigheds- og samarbejdsrelationerne mellem koalitionsniveauets parter og kommunerne men som samtidig truer med at de-koble dem. En de-kobling, der ikke kun åbner for en paradoksal mangel på forvaltningsmæssig lovmedholdelighed men også en uformel accept heraf og med en understrøm af møgsager, double-talk og organisationshykleri til følge.

'Kommunalreformen og den økonomiske krise som 'gamechanger' (kapitel 22-23.3) omhandler kommunalreformen og den efterfølgende økonomiske krises helt afgørende betydning for området. Med afsæt i forhandlings- og aftalesystemets overordnet økonomiske hensyn og fokus på budgetoverholdelse på tværs af styrings- og ledelsesniveauer er det tydeligt, at kommunalreformen og den økonomiske krise forstærker fokus på, hvordan man i en tid med stramme økonomiske rammer og med en uvant grad af rationalitet kan finde en vej til øget professionalisering. En professionalisering af området, der introducerer et både uvant og øget fokus på (økonomisk) effekt og metode. En bevægelse, som skaber en indre friktion i forhold til de værdipolitiske og professionsfaglige diskussioner om forvaltningen af området i forhold til, hvad man får for pengene, og hvordan man gennem den rigtige prioritering kan skabe de rette forandringer for børnene. Der foretages med afsæt heri en analyse af, hvordan der med kommunalreformen skabes en strukturel og styringsmæssig samling af indsatserne.

En samling, hvor økonomi og faglighed prioriteres ind i samme system med intentionen om at skabe et sammenhængende prioriteringssystem, men hvor der samtidig, og mod denne intention, sker en intern kommunalorganisatorisk fragmentering eller nærmere en de-kobling mellem de fagprofessionelle, de økonomiansvarlige og ledelse samt de forskellige fagprofessioner imellem. En intraorganisatorisk de-kobling, der på trods af intentionen om det modsatte, udfordrer evnen og viljen til at arbejde i sammenhæng, at træffe beslutninger i sammenhæng og i sidste instans at kunne se sin egen indsats i en overordnet organisatorisk sammenhæng. Der opstår en form for horisontal fagkollegial de-kobling, som vanskeliggør grundlaget for at dele viden med hinanden, og som på en u-intenderet og uhensigtsmæssig facon skaber en defensiv arbejds- og forvaltningskultur. Udfordringer, som også forbinder sig til næste kapitel.

'Fælles fokus og (nye) spørgsmål' (kapitel 23.-23.5) omhandler de mange spørgsmål og dilemmaer, som ligger i kølvandet på kommunalreformens og den økonomiske krises intensiverede og kombinerede fokus på kravene om øget fokus på effekt, progression, normalisering og effektivitet tilvejebragt gennem faglig kvalitet og stram økonomistyring. Særligt spørgsmålet om effekt af indsatsen og især bekymringen og frustrationen over manglen på samme træder særligt frem og synes at skabe en grundlæggende usikkerhed om, hvorvidt det man foranstalter overhovedet virker. En usikkerhed, der kombineres med en træghed i forhold at lade sig måle på, om det virker. En kombination som sætter spørgsmålstejn ved forståelsen af kvalitet og retssikkerheden i forvaltningsarbejdet, og som skærper koalitionsniveauets opmærksomhed på at skabe en central lovgivning, der understøtter progressionstankegangen gennem en effektorienteret socialøkonomisk incitamentstruktur. Centrale tankegange som udfordres af et manglende fælles professionsfagligt-, metodisk og strukturelt udgangspunkt i forhold til forståelse af kerneopgaven og den rette organisering omkring dens løsning.

'Den mindst ringe løsning' (kapitel 24.-24.10) er analysens hovedkapitel og et forsøg på at diskutere og analysere de styringsstrategiske modsætninger og ledelsesmæssige udfordringer i arbejdet med børnesagerne i en samlet kommunal forvaltningskontekst. En kontekst, hvori mange af de forrige kapitlers dilemmaer, modsætninger og udfordringer udspiller sig og skal løses ud fra. Det opleves derfor som en kompliceret kontekst at arbejde i og med. En kontekst som på mange måder og niveauer synes i utakt med sig selv. En utakt, der viser sig i relationerne og kvalifikationer mellem det lokalpolitiske niveau og administrationen, mellem de forskellige direktør-, chef- og ledelsesniveauer, imellem de forskellige professionsniveauer og i forståelsen af sammenhængen mellem retssikkerhed og socialfaglig kvalitet. At arbejde i præmisserne af den mindst ringe løsnings komplicerede dilemmaer og mange paradokser synes på mange måder at indebære en risiko for selv at skabe de frygtede systemsvigt.

'Udfordringer i ledelsesopgaven, organisatorisk modenhed og oplevelse af nye sammenhænge' (kapitel 25-25.7) omhandler de udfordringer det skaber at skulle mestre kunsten i at hver dag at gøre det rigtige, selvom man er bange for konsekvensen – og

i at mestre at skulle fungere og levere de rigtige løsninger i konteksten af 'den mindst ringe løsning'. En ledelsesmæssig mestringsøvelse og en udfordring, hvor risikovillighed i beslutningsprocesserne kombineret med risikovurderingen i forhold til konsekvenserne af disse beslutninger synes at være altoverskyggende. En udfordring, der kræver en høj grad af angsttolerance, og som kompliceres yderligere af, at ledelsesretten synes udhulet i forhold til ledelsespligten, som igen udfordrer både ledelsesidentiteten og autoriteten.

På trods af de mange udfordringer anes der alligevel tegn på organisatorisk modenhed og et mere borgerrettet og progressivt forvaltningsarbejde. Et ønske om og en oplevelse af at ville arbejde i større og nye sammenhænge, at forbinde sig i og tilkoble sig og derved finde nye balancepunkter mellem ledelse og styring. Et nyt balancepunkt, der på den ene side synes at udfordre grundfortællingen om faglighed, politikeres og de faglige organisationers fokus på faglighed som sagsbåret. En erkendelse om, at et overordnet styringsperspektiv også er nødvendigt i ledelsesopgaven, hvis man skal lykkes med den tidlige og forebyggende indsats.

Ønsket om og drivkraften til at lykkes hænger også sammen med et behov for at indsatsen og samarbejdet skal hænge anderledes sammen, hvis det skal virke. En erkendelse af, og et behov for at arbejde med en mere forskningsbaseret, datadrevet og effektorienteret socialfaglighed. En tankegang om at de forskellige fagligheder ikke udgrænser, men komplementerer hinanden og som ledelsesmæssigt er båret af en erkendelse af, at en øget styrings- og ledelsesmæssig og faglig sammenkobling er vejen ud af de mange samarbejds- og kvalitetsproblematikker. At finde et nyt balancepunkt mellem emotionalitet og rationalitet, som kan frigøre og (tilbage)give en masse (mentale) ressourcer til opgaveløsningen. At se, at emotionalitet og rationalitet ikke er hinandens modsætninger men virkeligheden hinandens forudsætninger.

Hvad siger børnene, de unge og forældrene selv? (kapitel 26) omhandler kort, hvordan det for børnene, de unge og forældre opleves også at være "systemets børn" eller 'forældre i systemet'. En undersøgelse af, hvad der i dette system opleves at være en god og støttende voksen adfærd, hjælpsomt og vigtigt i relation til den udsatte og ofte meget ensomme position. En støtte og hjælp, som det opleves vanskelig at opnå, og som frustrerer både børnene, de unge, forældrene og systemet selv.

Analysen afsluttes med en **konklusion (kapitel 27)**, hvor jeg overordnet konkluderer på undersøgelsens samlede resultater, hypoteser, antagelser og spørgsmål.

21. Relationer og friktioner på Koalitionsniveau

Der viste sig i arbejdet med Analyserapport I niveau I og gennem interviewene en grundlæggende og generel stor loyalitet i relationen mellem Finansministeriet (FM), Økonomi og Indenrigsministeriet (ØIM) og kommunernes Landsforening (KL) i samarbejdet og

forhandlingerne om budget- og økonomiaftalerne. Et samarbejde, der tager afsæt i erkendelsen af en fælles interesse i at sikre og styre både et generelt og samlet udgiftspolitisk hensyn i den kommunale prioritering, herunder området for udsatte børn- og unge. Et område, der i de sidste 8-10 år vurderes som værende i en økonomisk udvikling, der fra dette styringsniveau både synes stabil og styrbar. Det er ikke det samme, som at sige, at der ikke er indbyggede interessenmodsatninger, dilemmaer og andre knaster, men at det samlet set vurderes som et samarbejde, der bæres af en grundlæggende enighed om, at det er en fornuftig økonomisk ramme, som kommunerne har at arbejde med. Dermed ikke sagt, at det er en nem opgave kommunerne står overfor, men at det med en samlet årlig drifts-; service- og anlægsramme på ca. 240 mia. kr. overvejende må anses som en prioriteringsopgave, der i arbejdsdelingen tilsiges kommunerne at løse. Meget er således 'hængt op' på budget- og økonomisamarbejdet, og som det udtrykkes fra KL's side: *"Det er der hele vores indflydelse ligger. Det er et "noget for noget" samarbejde, vi har indgået med staten. At vi tager et medansvar for at implementere regeringens økonomiske politik, hvis ellers de har flertal for den. Til gengæld så giver de os nogle rammer, eller prøver på at give os nogle rammer, som gør, at det er muligt indenfor de økonomiske rammer at prioritere lokalt og tilrettelægge driften så hensigtsmæssigt, som man nu vurderer"* (sekretariatschef, KL I 2016).

Et udsagn som understøttes af Økonomi- og Indenrigsministeriet, som gang på gang pointerer vigtigheden i at holde fast i, at en kommune er en selvstændig myndighed (jf. det kommunale selvstyre) med sin egen politiske overbygning. Det betyder, at ansvaret for den kommunale prioriteringsopgave entydigt ligger i kommunerne, og at det er en konsekvens af det kommunale selvstyre og den måde området er organiseret på, at det er i konkurrence med andre serviceområder. I erkendelsen af, at hvis man begynder at blande sig, så begynder man også at tage ansvar, har Økonomi- og Indenrigsministeriet derfor ikke noget ønske om at blande sig unødigt eller påtage sig et ekstraordinært ansvar medmindre, de har hjemmel eller forpligtelse til det. Et rationale, som genfindes i KL's argumentation i forhold til de enkelte kommuner og i forestillingen om, at hvis KL blandede sig i den lokale prioritering, så vil den lokalpolitiske ansvarstagen forsvinde.

Der er både i KL og centraladministrationen enighed om, at selvom det i praksis er svært, så bygger hele systemet på, at ansvaret er placeret lokalpolitisk forstået således, at hvis det er en lokal sag, så er det også lokalt, man skal tage ansvar for den. Det er, når man ikke tager ansvar lokalt, at man ser den ansvarlige minister fare i medierne, eller beslutte noget, som går ud over alle kommunerne. Samtidig erkendes det både fra KL og længere nede i det kommunale styrings- og ledelseshierarki, at det lokale politiske lederskab varierer, og at politikerne ikke ligefrem står i kø for at forklare, når noget er gået galt. Begge faktorer, der ifølge en forvaltningsdirektør, bidrager til, at folketingsmedlemmer til tider og med rette må sige til kommunalpolitikere, at: *"når I er ansvarlige for noget, så må I fandeme også tage ansvaret for det, når det går galt. Ellers så er det jo os [centralpolitikere, red.] der må tage over"* (forvaltningsdirektør, I 2016). Det pointeres derfor som en vigtig pointe at holde sig for det lokalpolitiske øje, for: *"hvis ikke man rigtig tager ansvaret på sig, så skaber man det rum for at andre*

går ud og kritiserer en" (forvaltningsdirektør, I 2016). En mekanisme som vurderes til at være spil i mange af de større børnesager.

Økonomi- og Indenrigsministeriet anser det, med udgangspunkt i det kommunale selvstyre, som ministeriets opgave overordnet at sikre, at kommunerne har nogle rammer, der gør dem i stand til at prioritere og løse deres opgaver. Økonomi- og Indenrigsministeriet har således både et hensyn til, at kommunestyret kan fungere generelt og, at de løsninger og de rammer der sættes, fører til en ordentlig kvalitet i børnesagerne. I tråd hermed har Økonomi- og Indenrigsministeriet også ansvaret for regelforenkling, så man ikke får lavet en lovgivning, som forhindrer at den nødvendige prioritering kan lade sig gøre overordnet set i kommunerne. Et ansvar som på KL-niveau overvejende synes varetaget i forhold til lovgivningen på udsatte børne- og ungeområdet. Problemerne synes ifølge KL at være dybere forankret og anses overvejende som en fagkulturel udfordring.

Der synes fra centralt hold at være en grundlæggende forståelse for, at der er en forskellig serviceefterspørgsel, at der er forskydninger i demografi, der gør, at der skal prioriteres forskelligt i den enkelte kommune. En nordjysk kommune har typisk en høj tilgang af ældre, og en afgang af børn, hvilket betyder at de skal tilpasse deres institutionsstruktur. Prioritering i service er på den måde en styringsopgave, og en kompliceret en af slagsen. Det er kommunalbestyrelsens opgave at sikre rammerne for, at de kan lave den prioritering, som ofte er svær, og som en kommunaldirektør udtrykte det: *"kan man finde et objektivt grundlag for, at alle folk bliver glade på. Nej, det kan man nok ikke, så det vi har nu, er nok det værste eller det bedste af alle onder"* (kommunaldirektør, I 2017). Der er konjunkturer, der kan slå ind, og der kan også være nogle regionale økonomiske udviklinger, der tvinger kommunen til at prioritere på en bestemt måde. Der er mange hensyn i sådan en prioritering, som i kraft af det kommunale selvstyre suverænt ligger i kommunalbestyrelserne¹²¹.

Der synes dog hverken fra centralt hold eller fra KL at være nogen grundlæggende eller nævneværdig bekymring for børne- og ungeområdet rent økonomisk. Overvejelserne går mere på, at der sker nogle ændringer i den måde man 'går til verden på' i særdeleshed i forhold til tidlig forebyggelse og indsats. At der på basis heraf sker nogle organisatoriske

¹²¹ Der var på interviewtidspunktet (2016-2017) gang i debatten om og forhandling af den ny udligningsordning. Forhandlinger, som lå mange af interviewpersonerne på sinde, og som en kommunaldirektør udtrykte det: *"Jeg tænker, det er meget svært at gøre anderledes, men samtidig så tror jeg, at der inde i aftalen stadigvæk er en oplevelse af uretfærdigheder i fordeling i forhold til, om vi fordeler de fælles goder ordentligt og retfærdigt baseret på de vilkår, der er i de forskellige kommuner. Og den oplevede retfærdighed er jo altid subjektiv"* (kommunaldirektør, I 2017). Et udsagn, der finder genklang i Økonomi- og Indenrigsministeriet, som også har vanskeligt ved at finde enighed i kommunerne om, hvordan det skal se ud. En uenighed, der udspiller sig ved, at kommunerne over for folkettingen næsten ligger i et konkurrenceforhold med hinanden om, hvem der har det værst. Flere af koalitionsens parter referer i forhold til det sidste til, at det er spillets regler. Det er et nulsum-spil, som dog basalt set synes at fungere meget godt på trods af, at der er nogle kommuner, som naturligvis har det sværere end andre, men at systemet ikke er grundlæggende forkert.

ændringer, der på sigt vil ændre sektoren, men at det ikke som sådan anses som et styringsproblem i sig selv, men mere en diskussion om at ændre i sektoren for at få et større udbytte af de indsatser, man arbejder med. En forståelse, som deles på KL niveau, der er enige i, at det i langt højere grad end tidligere handler om organisation, ledelse og det professionsfaglige samarbejde end struktur og regler mellem centralt og kommunalt myndighedsniveau. Ikke at strukturerne og reglerne ikke fortsat gør sig gældende, men at det fortrinsvis er kommunernes egen strukturelle styring, der kommer ned gennem den kommunale ledelseskæde. Her er det så kommunal- og forvaltningsdirektørerne, der har til opgave at skabe de nødvendige og understøttende rammer i forhold til den tidlige forebyggelse og indsats, som børne- og familiecheferne længere nede i forvaltningen kan arbejde ud fra. En opgave, som let påvirkes af enkeltsagslogik og i disse år, i særdeleshed er præget af en stor omstilling i forhold til at prioritere ressourcerne således, at der skabes et økonomisk råderum til at kunne arbejde med forebyggelse.

21.1. Forhandlingssystemets spil og (styrings)hierarki

Overordnet set er der, i aksen Finansministeriet, Økonomi- og Indenrigsministeriet og KL, tale om en arbejds- og opgavefordeling, som basalt set synes at fungere godt omend påvirkeligt af både politiske og økonomiske konjunkturer. Systemet vurderes som grundlæggende sundt og velfungerende, hvor der samarbejdes inden for rammerne af de gældende budget- og økonomiprocedurer, også selvom det i medierne notorisk fremstilles konfliktfyldt og på sammenbruddets rand. Det sidste anses dog af parterne som en given del af et forhandlingsspil, hvor det næsten er blevet en tradition at økonomiforhandlingerne skal slutte om natten, og blive ved indtil begge parter er godt møde.

At forhandlingerne skal synes vanskelige, vurderes vigtigt i KL og særligt i forhold til deres kommunale bagland. Og det er heller ikke uden vanskeligheder, der er bare sjældent de store kriser, som det ofte bliver blæst (kunstigt) op til. Der er på den anden side af forhandlingsbordet også en accept af, at KL skal 'pibe' lidt. Hvis ikke de peb, hvis de bare kom og sagde, at det hele gik godt uden problemer, så ville de ikke få en krone til næste økonomiforhandling.

Forhandlingsspillet er vigtigt i forhold til at forstå (styrings)hierarkiet og i forhold til, at der er et (styrings)hierarki internt i de enkelte myndighedsniveauer. Et hierarki, hvor KL *ikke* indtræder som en myndighed over for kommunerne, men som en medlems- og interesseorganisation og i den rolle som forhandler. Relationen mellem KL og ministerierne er således alene baseret på forhandlingssystemet, og mellem KL og kommunerne på medlemssystemet. Der er i forhold til forhandlingssystemet en fælles erkendelse og accept af, at den kommunale magtbase ligger i dette system. Det er i forhandlingssystemet, man aftaler den samlede økonomi og dermed der, kommunerne har mulighed for at gøre deres indflydelse gældende både i forhold til, hvad der skal ske i aftalerne på de forskellige sek-

torområder, herunder området for udsatte børn og unge, og i forhold til eventuelle serviceeftersyn. Forhandlingssystemet er der, hvor man holder moderniseringstankegangen op imod de kommunale synspunkter.

Det er et system, som parterne oplever har udviklet sig over tid. Fra at være helt snævert omkring anlægsstyring til op igennem 90'erne at have en stadig bredere og langt mere driftsorienteret dagsorden frem til i dag, hvor størstedelen af de store serviceområder er placeret i kommunerne. Argumentationen er derfor også fra centralt hold, at man ikke kan have en så stor økonomi 'liggende og flagre derude', uden stram koordinering af den samlede udgiftspolitik og de samlede udgiftspolitiske hensyn. Man er ganske enkelt nødt til at have et sted, hvor der er en dialog og forhandling mellem stat og kommune omkring koordineringen af den samlede økonomi. Forhandlings- og aftalesystemet vurderes derfor som et centralt forum både nu og fremadrettet. At dette system vurderes som helt centralt, betyder ikke at det kan stå alene eller i et institutionelt tomrum. Det betyder, at staten skulle koordinere på en helt anden måde, hvis det ikke var der. Et scenarium, som man på centralt niveau ikke vurderer, at der er noget ønske om hverken på det administrative eller centralpolitiske niveau. Heller ikke KL mener, at et andet eller anderledes forhandlings- og aftalesystem ville gøre kommunerne bedre stillet endsige producere mere velfærd for borgerne.

Det er et system, der både har sine kriser og sine succeser, men hvor begge dele vurderes i forhold til budgetoverholdelse. Kvaliteten og styrken af systemet og samarbejdet i øvrigt vurderes dog frem for alt afhængigt af regeringssituationen og af Finansministeriets rolle heri. I forhold til det sidste, er der ingen tvivl om, at Finansministeriet indtager en særlig magtposition: ”altså der ligger jo altid et eller andet i, at der er et Finansministerium. Der kan jo godt være politik, som en minister og et ressortministerium gerne vil føre ud i livet, som man ikke synes er en god ide i Finansministeriet... Der er jo en magtstruktur i den statslige administration også. Men det afhænger også meget af regeringen og Statsministeren og Finansministeren. Der er ingen tvivl om, at der er forskel på hvor meget magt, de har. Magten er der altid. Men der er forskel” (afdelingschef, Børne- og Socialministeriet I 2016). Også dette anses af parterne som en del af forhandlingsspillet, som samme afdelingschef siger: ”sådan er spillet jo” (ibid.)

Finansministeriet anses generelt af parterne som regeringens tjener, som i den rolle ikke har nogen interesse i at sætte noget i gang, som skaber problemer i Folketinget for den siddende regering. Det fortælles i den forbindelse, at socialområdet i et historisk perspektiv har været sådan lidt 'informationsfattigt' baseret på en alliance mellem i særdeleshed Finansministeriet og KL om, at man ikke skal vide for meget. At for megen viden skaber for mange politiske problemer. Man har derfor styret på den samlede økonomiske ramme og ikke været så optaget af, hvad den blev brugt til. Der har været en underforståethed af, at hvis man fik pindet det hele for meget ud, så ville man jo kunne se, at der var måske nogle der fik for lidt, eller så var der nogle, der ville starte nogle politiske diskussioner i Folketinget.

Lidt samme ræsonnementer findes i Børne- og Socialministeriet i forhold til diskussionen om at gøre kommunernes praksis på udsatte børne- og ungeområdet og ikke mindst kvaliteten heraf mere transparent. At det er svært, fordi: ”*når man graver op i sådan noget her. Når vi beder kommunerne om at gøre mere og reagere hurtigere og alt sådan noget. Så finder vi også flere dårlige ting. Det skal man jo også huske, ikke*” (afdelingschef, Børne- og Socialministeriet I 2016). Dette efterfulgt af en refleksion om, at ligegyldigt hvor godt systemet bliver, vil det aldrig kunne forhindre, at børn udsættes for overgreb eller svigt. At man derfor nok skal være lidt forsigtig med at ’hvirvle’ alt for meget op i noget, som man alligevel ikke helt ved, hvad man skal gøre med eller ved.

Finansministeriet opleves, både fra Økonomi- og Indenrigsministeriet og Børne- og Socialministeriet, i de seneste år at have flyttet sig fra udelukkende at styre på rammen (den økonomiske forståelse) til i stigende grad til at interessere sig for, hvad der foregår inden for rammen. At de i forhold til det sidste ikke længere kan leve med at udgifterne vokser uden, at de ved hvorfor og ikke kan se, hvad det er der sker. Ændringer, der således viser sig ved, at Finansministeriet ikke kun viser sin traditionelle interesse igennem stram styring af incitamentsstrukturerne, som gerne skal vende i den ’rigtige retning’, men også viser interesse i selve policy-koordineringen på området. En ændring, som KL dog oplever noget anderledes, og mere som at Finansministeriet efter budgetloven og dennes strenge rammestyringer, føler sig en anelse selvsikre og, at de mere tror på en New Public Management tankegang om, at man kan styre efter evidens og dokumentation.

I akse mellem Børne- og Socialministeriet og Finansministeriet synes disse ’nye toner’ modsat at bestå i Børne- og Socialministeriets vilje til at se kritisk ind i gældende lovs kerne og væsentlighed og i Finansministeriets interesse i en mere policy-koordinerende rolle og med den en anden interesse i og åbenhed i forhold til den konkrete politikudvikling. De nye toner består også i at have en mulighed for at stoppe lidt op og dermed en sjælden mulighed for at tænke fremad. Der hvor man således på ministerieniveau oplever et Finansministerium som er mere åbent og policy-orienteret, opleves det fra KL’s position som om, at de lidt har mistet interessen for at gå ind og præge nogle af de faglige diskussioner med fagministerierne. En oplevelse af, at Finansministeriet måske slår lidt mindre hårdt ned på noget, som kunne udvikle sig til at gøre det vanskeligt at styre i den konkrete implementering. En umiddelbart modstridende oplevelse, men som skal forstås i kontekst af de forskellige roller og magtpositioner i forhandlingssystemet og i relationen mellem ressortministerierne og KL.

21.2. Magtbalancens relationer og friktioner

I forhandlingssystemet har KL brug for Finansministeriet til at holde f.eks. Børne- og Socialministeriet i skak i forhold til ikke at pensle for mange rettigheder og minimumsstandards ud i en given lovgivning. Begge dele reguleringer, som vil give kommunerne mindre mulighed for selv at fortage et lokalt skøn og derudfra selv prioritere de interne

kommunale ressourcer. Et forhold som bliver beskrevet som, at der ligger en implementering 'i maven på forhandlingssystemet', som ikke er hierarkisk, men som baserer sig på, at KL overfor ressortministerierne kan sige, at "det har vi aftalt med regeringen" og med det sætte en stopper for et ressortministeriums forsøg på central regulering. En central regulering, som i KL's optik er det samme som at overbyde på den kvalitet, som det er svært for kommunerne at finde økonomien til i den konkrete implementering.

Det handler for KL om at kunne indgå i de nødvendige alliancer alt afhængig af den konkrete sag. Der kan være sager, som KL kan have et fælles synspunkt med Børne- og Socialministeriet om, og som Finansministeriet sætter sig imod og omvendt: *"og på den måde er der jo hele tiden en forhandling og en forskydning af alliancer"* (chefkonsulent, KL II 2017). Det synes helt grundlæggende, at KL skal kunne arbejde ind og ud af disse politiske alliancemønstre i arbejdet for et bestemt kommunalpolitisk synspunkt eller sag. KL vurderer sin egen professionalisme i forhold til denne evne, som først og fremmest er at kunne: *"håndtere de beslutningsprocesser, der ligger oven i centraladministrationen og i Folketinget med henblik på at fremme kommunale synspunkter"* (chefkonsulent, KL II 2017).

KL's forhandlingsposition er samtidig en balancegang mellem på den ene side at udgøre en helt central part i disse forhandlinger, da der ikke er tale om en direkte forhandlingsdialog mellem de enkelte kommuner og de pågældende ministerier. Disse to niveauer i styringskæden mødes ikke. Det gør til gengæld KL og ministerierne, og hvor det er gennem KL, at kommunernes synspunkter bringes til torvs i forhold til de centrale forhandlinger. På den anden side er KL en medlemsorganisation for kommunerne og dermed både 'købt og betalt af' selvsamme. KL skal derfor fortløbende vise sig nyttig og berettiget som forhandlingspart for kommunerne, have føling med baglandet samtidig med, at de ikke kan sætte loyaliteten overfor Finansministeriet og koalitionen øvrige parter over styr. En af de større udfordringer synes derfor at være balancen i både at kunne være statslig i sin tænkning, dygtig til at navigere i forhold til både Finansministeriet og Økonomi- og Indenrigsministeriet men uden at miste bindeleddet nedad til kommunerne. Det sidste handler om at 'være derude og høre, hvad de siger', hvilket anses som helt afgørende for at kunne agere som kvalificeret bindeled.

Igen er balancen hårfin. For KL, fordi de oplever, at det er blevet vanskeligere at få Finansministeriets hjælp til at 'påvirke diskursen' i forhold til at tage kommunernes økonomiske trængsler alvorligt. At det kniber med at få mobiliseret Finansministeriets beredvilighed til at hjælpe kommunerne med at få regering (herunder Børne- og Socialministeriet) og Folketing til at forstå den kommunaløkonomiske virkelighed. KL oplever her et system, som viser en stigende grad af (økonomisk) uansvarlighed, hvilket kan stresse det gældende (forhandlings)system - på trods af det grundlæggende loyale samarbejde og tillid parterne imellem. Et 'stresset system' vil sætte KL i en vanskelig forhandlingsposition, da ikke kun Finansministeriets men også Økonomi- og Indenrigsministeriets rolle i virke-

ligheden er på et forholdsvis højt abstraktionsniveau i forhold til selve politikformuleringen på sektorområderne, herunder socialpolitikken, og dermed også beskeden i forhold til den konkrete implementering. Et forhold der gælder omvendt proportionalt i relationen mellem Børne- og Socialministeriet og KL, hvor opmærksomheden i den grad er på implementeringsopgaven.

En relation, hvor KL på den ene side kan synes tynget af den lovgivningsmæssige formidling- og fortolkningsopgave overfor kommunerne, men på den anden side finder en magtposition gennem selvsamme. En magtposition, der ikke mindst kommer fra det enorme flow af information, der kører fra kommunerne til KL. En magtposition som igen er afhængig af bindeledet til og i dialogen med kommunerne, og hvorvidt KL både evner at 'være derude og høre, hvad de siger' og så også kunne oversætte det op og ind i forhandlingerne med Børne- og Socialministeriet i forhold til lovgivning og Finansministeriet og Økonomi- og Indenrigsministeriet i forhold til budget- og økonomiaftalerne. KL's styrke og magtposition i forhandlingsspillet ligger i den indsigt de har direkte fra det kommunale niveau, og som er attraktiv men ikke i samme omfang tilgængelig på ministerieniveau.

21.3. KL som et oversættelsesmæssigt knudepunkt

KL udgør så at sige et oversættelsesmæssigt knudepunkt både i en oversættelse opad i systemet og i en oversættelse af lovgivning og aftaler nedad til. Her er det igen vigtigt at forholde sig til det faktum, at KL er en medlemsorganisation, som dybest set skal favne alle 98 kommuner. Det gør, at KL ikke kan mene særligt meget og da slet ikke noget i forhold til en enkelt kommunes arbejde med og forvaltning af børnesager, hvor mangelfuld den end måtte fremstå. KL har således et endog meget lille mandat til at forholde sig kritisk til sine medlemmers forvaltningspraksis og særligt i forhold til enkelt(børne)sager. Når et medlem af KL's politiske bestyrelse, typisk formanden for børne- og undervisningsudvalget, går i medierne i forhold til kommunale svigt i børnesager, vil det være meget forsigtigt og som udgangspunkt altid clearet internt i det politiske bagland. Der er fra koalitionsens øvrige parter en grundlæggende forståelse for denne strukturelle begrænsning i, at man i KL ikke uden for sin egen organisation kan kritisere sine medlemmer. En begrænsning, som skal tænkes ind i de pågældende forhandlingsdialoger, og som på trods af den overordnede forståelse alligevel kan frustrere på den anden side af forhandlingsbordet, når man ønsker at 'nå til bunds' i, hvad det er der bliver ved med at gå galt i forvaltningen af området.

Det kan dog også frustrere internt i KL. Her er det med organisationens kendskab til kommunernes forvaltning af og arbejde med børnesager i forbindelse med tidlig forebyggelse og indsats tydeligt, hvor styrende det er for den enkelte kommunes udvikling (eller mangel på samme) på børneområdet, hvem der sidder på henholdsvis socialchef- og økonomichef posten. Det er her oplagt, at styringen af børneområdet i høj grad afhænger af deres holdninger og af, hvordan de præsenterer de mange valg for det politiske niveau.

Det er samtidig også tydeligt, at det er nogle svære diskussioner, fordi det er rationelt svært at forklare den store forskel på både behovsudredning og ydelser, der synes at være kommunerne imellem. En forskellighed, der både er meget svær at forklare og legitimere i offentligheden og ikke mindst i Folketinget. Det er blandt andet også derfor, at KL føler, at det er nødvendigt en gang imellem at lave nogle analyser, nøgletal, kampagner, som sætter noget i gang, en lokal dialog, hvor nogle stiller spørgsmål til nogle andre. Pjecen fra 2015 *"Udsatte børn og unge – fremtiden er deres"*, som danner praksisudgangspunkt for nærværende ErhvervsPhD projekt (jf. del 1 kapitel 1) er et eksempel på en sådan kampagne. Men også her er der tale om en hårfin balance i forhold til ikke at agere formynderisk over for kommunerne, for som nogle husker KL kampagnen i 2009-2010, hvor KL: *"kom med alle de der 28 gyldne regler for dit og 9 gyldne nøgler for økonomistyring på det her område. 9 gyldne regler. Alle sammen noget med et antal og et eller andet, der er gyldent eller forkromet bavl"* (fagchef, II 2017). På den anden side er KL også imod at pakke området ind i regler og central styring. Ikke sådan, at regler ikke kan være på sin plads, og de fleste regler synes fra KL's side trods alt at have en god begrundelse. Problematikken er mere, hvis der i staten og i kommunerne opstår den holdning, at området ikke er styrbart, og at det derfor ikke længere giver mening at overlade kommunerne dette store finansielle ansvar. En holdning, som også synes at vise, at KL i sin system- og forhandlingsposition er helt afhængig af, at de kommunale chefer magter opgaven med at styre og prioritere området på en ordentlig måde.

21.4. Forestillingers (konflikt)potentiale

Man kan derfor sige, at selvom der på mange måder er tale om et forholdsmæssigt stærkt forhandlings- og aftalesystem, som på sin vis er styrkemæssigt (vel)afbalanceret, er der mellem KL og det centralpolitisk- og administrative niveau, og KL og kommunerne alligevel nogle indbyggede friktioner. Friktioner, som ligger og skulper i kølvandet på forskellige forestillinger om, at selvom det statslige system som udgangspunkt ikke har nogen interesse i at have en direkte dialog med landets 98 kommuner, så opleves det alligevel som en risiko. En risiko for, at kommunerne ikke længere magter og derfor ikke længere ønsker opgaven. At aftalesystemet bliver så stresset, at det ikke længere giver mening at drive området som nu, og at det derfor fra centralt hold vurderes som mere konstruktivt at have en direkte dialog med kommunerne – at koordinere det hele på en helt anden måde. En risiko for, at kommunerne på den lange bane bare begynder at tale direkte med staten, for hvor stiller det KL? Det sidste er et scenarium, som synes at rykke lidt nærmere virkeligheden, da ministerierne fra kommunalt niveau opleves at være: *"rigtig rigtig interesserede i, hvad det er for en praksis, de har ude i kommunerne, fordi det mindset, der starter i kommunerne typisk er det, der kan smitte af i ministerierne og for 5-10 år siden, var det totalt modsat"* (forvaltningsdirektør, II 2017).

Den anden side af disse forestillinger er, at staten i givet fald skulle koordinere og have en direkte dialog med landets 98 kommuner, hvilket ikke umiddelbart synes at have nogen

som helst interesse. Det synes i alle led velbegrunder, at man har lagt området ud til kommunerne, da det udover kvaliteten i nærhedsprincippet ville være en (for) stor opgave for Folketinget, hvis de skulle foretage de prioriteringer, hvilket man heller ikke på centraladministrativt plan tror, de kunne blive enige om. Selvom staten skulle drive området, hvilket er en diskussion, der popper op med jævne mellemrum og særligt når de kommunale svigt i børnesagerne lyser igennem hele systemet, så er det svært for de pågældende at se, hvad, hvordan og hvem, der ville kunne gøre det bedre. Refleksionen er her, at der ikke rigtig er nogen, hverken i ind-og udland, der har brudt koden, og som derfor gør det meget bedre. Hertil kommer forestillingerne om de konflikter, der i givet fald ville være mellem Folketinget og regeringen og dermed risikoen for, at disse driftsopgaver vil blive genstand for en politisering, som i et sådan set-up ville være svær at håndtere, og som under alle omstændigheder ikke vil være særligt effektivt. Summa summarum: Rationalet er derfor, at en kommune, alt andet lige, er mindre politiseret end det nationale niveau, hvilket gør den mest egnet til at drifte disse store serviceopgaver, herunder området for udsatte børn og unge.

Et rationale, som KL mere oversætter som en form for ansvarsløshed fra Folketingets politikere, hvor kun de færreste virker til at interessere sig for området, udover de perioder, hvor de højspændte enkeltsager toner frem i alle medier. En manglende interesse for området, der forklares med at der ikke er så meget *"sådan partiideologi i det"* eller mulighed for politisk at profilere sig på det, som man kan på arbejdsmarkeds- og skoleområdet. Socialpolitikken opleves mere konsensuspræget: *"Og hvis der er noget, der er noget skidt, så er det bare at komme ud og undskyldte. Fordi det er en anderledes kompliceret opgave at tage stilling til"* (sekretariatschef, KL I 2016). Dette er også KL's oplevelse i forhold til Social og Indenrigsudvalget, som ofte er meget kritisk overfor kommunerne og ofte baseret på mediesager. Der kunne derfor godt synes et behov for, at udvalgets medlemmer kommer tættere på virkeligheden. På den anden side, er KL enig med ministerierne i, at det heller ikke duer, hvis området bliver en kastebold mellem nogle politiske yderpoler og dermed genstand for politisering.

21.5. Magtbalancens styrke- og vedligehold

Der er tydeligvis tale om en magtbalance og et styrkeforhold, der hele tiden opleves i bevægelse, og hvor særligt Børne- og Socialministeriet oplever en modstand fra KL, når ministeriet går i dialog med kommunerne og særligt i forhold til de beskrevne lovgivnings- og reguleringsinitiativer opleves en: *"generel modstand at... Det skal man bare ikke lovgive om, og det skal staten ikke blande sig i. Det slår vi meget med løbende i bund og grund"* (afdelingschef, Børne- og Socialministeriet I 2016). På trods af en stadig mere imødekommende dialog med de enkelte kommuner, så opleves der en klar friktion i relationen til KL. En dobbelt-hed, som er genkendelig på forvaltningsdirektørniveau, hvor man både kan mærke den ministerielle lydhørhed og forstærket dialogvilje og samtidig er med på *"at der selvfølgelig er*

nogle magtkampe" (forvaltningsdirektør, II 2017). På den anden side opleves også en næsten tænkningsymbiose mellem parterne i forhold til selve kernen i området for udsatte børn og unge: *"en symbiose eller en syntese med de roller, vi selvfølgelig hver især har i ledelses- og styringskæden"* (forvaltningsdirektør, II 2017). En oplevelse, som flugter kontorchefen i Børne- og Socialministeriets oplevelse af mere fælles retning end nogensinde før.

At der dog er en friktion, bekræftes af KL og hvis styrke begge parter alligevel undrer sig over, for som en afdelingschef udtrykte det: *"Jeg tror jo ikke... Altså KL vil jo også gerne det bedste. Og de vil jo gerne have deres kommuner til at løse opgaven på børneområdet bedst muligt"* (afdelingschef, Børne- og Socialministeriet I 2016) og fra KL, hvor man: *"med det kendskab vi har til kommunerne, så er det jo ikke fordi de synes, at det er svært at sidde og tage ting fra borgerne eller prioriterer det. Det er en vanskelig situation, men vi tror jo på, at det faktisk giver den bedste kvalitet og den bedste prioritering af ressourcerne. Vi tror stadigvæk på, at i en velfungerende kommune, der prioriterer du de ressourcer, du nu engang har, hen til dem, som har mest behov for det"* (sekretariatschef, KL II 2017).

Friktionerne opleves omvendt ikke i dialogen mellem Børne- og Socialministeriet og de forskellige chefforeninger på området, såsom Socialchef- og Børne- og Kulturchef Foreningerne. En afdelingschef fra Børne- og Socialministeriet havde på interviewtidspunktet netop afholdt et møde med dem, og havde en oplevelse, som flugter forvaltningsdirektørens oplevelse af symbiose: *"vi var fuldstændigt enige på børneområdet. Vi er fuldstændigt enige om, hvad problemerne er, hvad retningen er, og hvordan vi skal gøre det"* (afdelingschef, Børne- og Socialministeriet I 2016). Også her oplever ministeriet modstand fra KL i forhold til denne direkte dialog med chefforeningerne. At der er noget friktion der, men *"igen, det har ikke noget med ond vilje at gøre. Det er bare noget med systemet og strukturerne, som gør, at den der måske mere direkte kommunikation, der kunne være, den forsvinder lidt"* (ibid.).

Disse bevægelser i magtbalancen og i dialogsystemet skal også ses i konteksten af kommunalreformens kommunesammenlægninger og dermed dannelsen af nogle både økonomisk og fagligt stærkere kommunale spillere og med det kommunale selvstyre som bane. I mange tilfælde nogle kommunale spillere, som er *"blevet meget større, og det vil sige, at vi er blevet meget mere magtfulde aktører"* (forvaltningsdirektør, II 2017). En styrke, der på den ene side synes at mindske afhængigheden af KL og på den anden side at øge interessen for chefforeningerne, hvor kommunerne selv har en mere direkte indflydelse og adgang til centraladministrationen. En bevægelse, der sætter KL i en sårbar position i forhold til dialogen med centraladministrationen. Men også dette skal tages med et forbehold. Der er f.eks. ikke er nogen modstand at spore i Socialstyrelsens dialog med det kommunale chef- og ledernetværk¹²². Et netværk som Socialstyrelsen kører sammen med KL, og som begge parter har en fælles interesse i. Socialstyrelsen, fordi en direkte dialog med cheferne

¹²² Ledernetværk på børn og unge området, hvor alle kommunale chefer mødes i 5 regionale grupper og snakker om forskellige ting på sagsbehandlingsområdet.

i den kommunale forvaltningspraksis er en god implementeringskanal, og for KL, fordi det er godt 'at være derude og høre hvad de siger'.

Det meningsbærende i forhandlingssystemets relationer og friktioner må derfor ses gennem den styringshierarkiske kontekst. Den manglende modstand fra KL i Socialstyrelsens direkte dialog med chefforeningerne er netop, fordi Socialstyrelsen hverken er eller har myndighed i forhold til kommunerne. Fraværet af myndigheds- og dermed styringskompetence gør, at samarbejdet bliver anderledes afslappet. Modsat, jo højere man kommer op i styringskæden bliver det mere et spørgsmål om, hvem der bestemmer. Der er for den sags skyld heller ingen tvivl i Socialstyrelsen om, hvem der i sidste ende bestemmer. Det gør Finansministeriet, som Socialstyrelsen ikke arbejder direkte sammen med og i øvrigt lader departementet om at bakke med.

21.6. Social- og Ankestyrelsens relationer og friktioner

Det departementet også 'bakser' med, er den konkrete politikdannelse, som ligger i den Socialpolitiske afdeling i Børne- og Socialministeriets departement og i samspillet mellem Socialpolitisk afdeling og Socialstyrelsen, og hvor Socialstyrelsen varetager den mere metodeudviklende og implementerende del. Socialstyrelsens rolle er i høj grad at samle og formidle viden til kommunerne og deres professionsfaglige medarbejdere, og hvor Ankestyrelsen rammer banen ind i forhold til kravet om lovmedholdelighed. Mens Socialstyrelsen viser sig mindre tydelig i sin mere rådgivende og videns-delende rolle, står Ankestyrelsens (tilsyns)myndighed til at korrigere eller helt omgøre kommunernes afgørelser meget tydeligt i den kommunale bevidsthed.

Socialstyrelsens mindre tydelige rolle kan igen forklares gennem den styringshierarkiske kontekst, og dermed at den til forskel fra Ankestyrelsen ikke er en myndighed. Socialstyrelsens opgaver rækker således 'kun' til at hjælpe kommunerne med at implementere lovgivningen. Socialstyrelsen, skal gennem praksisbaseret forskning på området så at sige understøtte kommunernes implementering af gældende lovgivning. Når en lovgivning eller lovændring er vedtaget, er det Socialstyrelsen der skal levere på de mål, som folketingspolitikkerne har besluttet, der skal leveres på. En opgave som kan opleves som lidt af et pres, da Socialstyrelsen er det første led efter departementet til at sørge for, at de gældende aftaler udmøntes kommunalt. Presset for Socialstyrelsen ligger blandet andet i spørgsmålet om, hvordan man håndterer denne opgave, når man nu ikke har nogen myndighed og derfor ikke kan bestemme noget som helst over kommunerne. Modsat går overvejelserne også på, at det måske alligevel er meget godt, fordi det tvinger styrelsen til at være samarbejdsorienteret og til at være i løbende dialog med kommunerne.

Et samarbejde, der hjælpes på vej gennem kommunernes interesse i, at Socialstyrelsen kommer med så mange løsninger til dem som muligt, så de ikke selv skal opfinde alle de dybe tallerkener. Men at det alligevel kan opleves som vanskeligt at 'slå igennem' til kom-

munerne, skinner også igennem i samtalerne med det kommunale niveau. Her står Socialstyrelsen særligt u(be)tydelig i forhold til kommunal- og forvaltningsdirektørniveauet: ”altså jeg har ingen relationer til Socialstyrelsen. Jeg er med på de har det her projekt [referencekommune-projekt, red.], vi kører på centerniveau. Socialstyrelsen har jeg ikke sådan nogen direkte berøring med” (kommunaldirektør, I 2016). Og hvor forvaltnings-direktøren i princippet kunne begrundes ovenstående med: ”Jeg tror simpelthen ikke, at blikket på dem er sådan, at vi tænker, at det er derfra alt god viden og policy skal komme” (forvaltnings-direktør, II 2017).

En holdning, som bekymrer på afdelingschefniveau i Børne- og Socialministeriets departement. Her er det forståeligt nok, at Ankestyrelsen står mere tydeligt, da deres afgørelser er ”inde og rode” i det kommunale selvstyre. Men at Socialstyrelsen ikke tildeles nævneværdig betydning på kommunal- og forvaltningsdirektørniveauet, er på den ene side ikke overraskende, men på den anden side grundlæggende bekymrende. Det er bekymrende, da Socialstyrelsens opgave er at sørge for, at kommunerne ”kommer det rigtige sted hen”, og for at komme derhen, er det ikke nok, at det kun er på medarbejderniveauet, at man har en fin og god relation. Socialstyrelsen skal også anses som en relevant spiller på de kommunale direktionsgange: ”Fordi Socialstyrelsens eneste opgave er jo ikke at fortælle kommuner, hvad der er socialfagligt klogt. Det er jo også en opgave at sige til dem, altså økonomi spiller jo en rolle. Jeg synes jo også, det er socialstyrelsens opgave at sige prøv at se her den her businesscase, det giver mening for jer om tre år. Hvad det nu måtte være. Fordi før vi kommer derind, før bliver Socialstyrelsen ikke relevante på direktionsgangene. Og jeg mener virkelig, at det er et problem, at vi ikke er der endnu (afdelingschef, Børne- og Socialministeriet II 2017).

Det er måske også en relevant tilgang for det kommunale fagchefniveau, hvor man anser Socialstyrelsen som ”noget af det mest enfoldige” (fagchef, II 2017). Det enfoldige består her i, at Socialstyrelsen forbliver i en naiv praksisforestilling, som helt fornægter det økonomiske praksisaspekt i dialogen med kommunerne: ”altså man har simpelthen villet holde sig ude af det, for det var sådan de rene hænders område, ikke” (ibid.).

21.6.1. Den Permanente Task Force

Disse friktioner og irritationer skinner også igennem i samarbejdet mellem Social- og Ankestyrelsen i Den Permanente Task Force¹²³, hvor spørgsmålet også er, hvordan Social-

¹²³Den Permanente Task Force på området for udsatte børn og unge blev etableret af satspuljepartierne i 2012 og efterfølgende styrket med Overgrebspakken. Den Permanente Task Force rådgiver kommunerne på området udsatte børn og unge, hvor den tilbyder hjælp til kommuner, der ønsker at styrke kvaliteten i deres sagsbehandling gennem kompetenceudvikling, sparring og viden. Task Forcen er et samarbejde mellem Ankestyrelsen og Socialstyrelsen. Læs mere på <https://socialstyrelsen.dk/tvaergaende-omrader/sagsbehandling-born-og-unge/task-force>

styrelsen til forskel fra Ankestyrelsen kan skubbe kommunerne til at gå i den rigtige retning. Heri opleves et ekstra pres i Socialstyrelsen om, at hvis ikke de leverer de ønskede resultater gennem Task Forcens arbejde, så er der en risiko for, at Task Forcen bliver nedlagt.

Det er en alvorlig trussel at have hængende over hovedet, og som ikke bliver mindre af, at der rent faktisk er en undren i andre dele af koalitionen over den manglende forbedring i sagskvaliteten efter et Task Force forløb. En undren over, at der på trods af dette meget intensive forløb, alligevel ikke sker en både forventelig og markant forbedring i sagsarbejdet. Det synes ganske enkelt mærkeligt. En mærkelighed, som det fra Økonomi- og Indenrigsministeriet vurderes at udgøre et styringsproblem, men som fra Ankestyrelsen mere vurderes til at være et kulturelt problem i de enkelte kommuner. Ankechefen fortæller, at det værste chok i et Task Force forløb er, når Ankestyrelsen til sidst laver sin statusundersøgelse. En undersøgelse, hvor man gennem et antal sager måler på den forventelige forbedring i sagsbehandlingskvaliteten. Det er her kommunerne ofte bliver rigtig skuffede, fordi det store 'forbedringsknæk' udebliver. Det er her, det bliver rigtig tydeligt, at det kun er enkelte steder, de har forbedret sig. At opnå en forbedring, handler ikke for ankechefen om, at Ankestyrelsen skal lære kommunen om lovregler. Ankestyrelsen skal derimod understøtte den pågældende forvaltning i at ændre deres arbejdskultur. At give en anderledes retning og tænkning i forhold til, hvorfor det overhovedet er nødvendigt at lave en børnefaglig undersøgelse. Rationalet er for ankechefen, at hvis ikke man ved, hvad meningen er med at lave en børnefaglig undersøgelse, så er der ikke noget at sige til, at man ikke prioriterer den.

Det er erfaringen hos Social- og Ankestyrelsens Task Force, at en permanent forbedring og ændring af arbejdskulturen både kræver tid, kontinuerlig ledelsesmæssig og politisk opmærksomhed. Og så er vi tilbage til politikområdets organisering, som sætter det i skarp (opmærksomheds)konkurrence med andre serviceområder. En udfordring, som er meget genkendelig på kommunaldirektørniveau. Her nikkes der til, at kommuner generelt har en tendens til at ville for meget. En tendens som i den daglige praksis vanskeliggør både tilstrækkelig ledelseskraft og ressourceallokering til området: ”fordi ved siden af det, så kører der så lige 3-4 andre dagsordener og nogle politiske ønsker om det ene og det andet, og så har vi nogle tværgående projekter, og så skal vi også kigge på sygefravær og så skal de også kigge på alt muligt andet ved siden af, så det er enormt svært” (kommunaldirektør, I 2016).

På trods af udeblivende forbedringsknæk og andre udfordringer, oplever de chefer og medarbejdere, der har gennemført et Task Force forløb sig endog meget hjulpet af det. Det var gennem interviewsamtalerne helt tydeligt, at der har været tale om en god dialog

og en meget lærerig proces. At Task Forcens sigte med at fremme læring og faglig kapacitetsopbygning i kommunerne vitterlig synes tilvejebragt. En lærerig proces, som ankechefen forklarer med, at når man kommer ud over den skyld og skamfølelse, som mange af sagsbehandlerne sidder med, så er det muligt at få etableret et rigtig godt samarbejde og en god dialog. Ankechefen oplever, at der er megen skyld og skam fra sagsbehandlerne og kommunerne over deres mangelfulde sagsbehandling. Dialogen gør dog, at man sammen kan undersøge, hvad det rent faktisk betyder, at der ikke er en god nok handleplan, at der ikke er blevet afholdt den gode børnesamtale. Hvad det betyder for kvaliteten af valget af foranstaltning og dermed forløbet for barnet.

Et udsagn, som en kommunaldirektør deler til fulde, og som nærmest har oplevet dialogen og processen, som noget der er: *"faldet ned fra himlen"*, og hvor man tænkte: *"åh det var godt, der kom nogen, fordi hvad pokker stiller vi op her? Hvad gør vi med alle de her dilemmaer og alle de her krav, der er på det område?"* (kommunaldirektør, II 2017). Det indrømmes også, at det i virkeligheden var meget godt set af daværende regering og Folketing i 2012, at området havde brug for en Task Force, *"selvom vi vandede os noget over det i starten"* (forvaltningsdirektør, II 2017). En Task Force, som hurtigt blev inviteret på besøg i mange kommuner, *"fordi man som kommune simpelthen har brug for den legitimitet og den dialog"* (forvaltningsdirektør, I 2017), og som en kommunaldirektør i realiteten kunne tilføje, så er man som kommune ganske enkelt bare glade for det, fordi: *"det her system hungrer jo også efter faglighed og saglighed"* (kommunaldirektør, II 2017). Det er oplevelsen, at Den Permanente Task Force leverer begge dele på en både ordentlig og faglig kompetent måde. De kommer som myndighed med et grundigt kendskab til lovgivningen og derfor med en autoritet både opad og indad i kommunerne – til stor forskel fra de mange konsulentfirmaer, der ellers også har deres gang i kommunerne. Men måske vigtigst af alt, fordi Task Forcens måde at arbejde på gør, at en kontrolfunktion er blevet vendt til at være noget positivt og dermed medvirkende til at skabe en fælles bane at spille på i forhold til at kompetenceudvikle og kvalitetsforbedre sagsbehandlingen. Som en kommunaldirektør reflekterede over det, så er det også den måde, man får italesat det: *"fordi de kan jo komme til at italesætte det, som om kommunerne har ikke styr på det, så derfor skal vi ud og hjælpe"*. Det gør de ikke, men derimod italesættes det som et fælles anliggende og en fælles udfordring, at: *"vi som stat, som samfund, som kommune har en fælles opgave, og den prøver vi at løse sammen"* (kommunaldirektør, II 2017).

21.6.2. Ankestyrelsen

Ovenstående ændrer dog ikke ved, at også Ankestyrelsen må bære sin del af ansvaret for friktionerne, eller måske nærmere frustrationerne. I første omgang fra Børne- og Socialministeriets departementet i forhold til de praksisundersøgelser, som Ankestyrelsen løbende foretager. Undersøgelser som næsten altid viser en astronomisk høj fejlprocent i

den undersøgte sagsbehandling¹²⁴. Her går departementets frustration blandt andet på, at der i disse undersøgelser ikke differentieres i fejlene: *"Og der prøver vi jo også at sige til Ankestyrelsen, jamen kunne I da ikke prøve at differentiere lidt. Vi er sådan set med på, at I kigger på begge dele. Men det ville jo være mere relevant for alle beslutningstagere på det område, hvis det I faktisk kom ud og sagde det var i 16 procent af sagerne, der er reelle alvorlige fejl. Godt. Så forholder vi os til det. Det ved jeg ikke, om vi kan komme i mål med, men det kunne jeg godt tænke mig"* (afdelingschef, Børne- og Socialministeriet I 2016).

En frustration, som flugter kommunernes selvsamme, der på trods af de gode erfaringer med Task Force forløbene, vander sig noget over Ankestyrelsens myndighed til at tage sager op af egen drift og i nogen tilfælde helt omgøre kommunens beslutning. *"Hvad er det for et grundlag, de omgør det på?"*, som en kommunaldirektør undrer sig over, efterfulgt af en refleksion om, at *"det er lidt mærkeligt med statslige myndigheder, de er lidt ude af demokratisk kontrol. Hvem er det, der er styrer Ankestyrelsens praksis? De er sådan lidt uden for"* (kommunaldirektør, I 2017). En anden kommunaldirektør oplever generelt, at der er *"den der konflikt, synes vi, og styringsmæssige problemstilling en gang imellem mellem kommunerne og Ankestyrelsen. Vi sidder jo både med det faglige ansvar og det økonomiske ansvar. De sidder kun med det faglige juridiske ansvar"* (kommunaldirektør, I 2016). Kommunaldirektøernes ræsonnement er desuden, hvis man sidder i ankestyrelsen og er i tvivl, så behøver man ikke nødvendigvis at skele til, hvad der er den dyreste eller den billigste løsning. Her kan man nøjes med én logik, nemlig om det er i overensstemmelse eller ikke i overensstemmelse med lovgivningen. Udfordringen er så, at lovgivning ikke altid er sort og hvidt. Der vil man kunne placere sig lidt på den ene og lidt til den anden side i sin vurdering afhængig af, hvilke ting man lægger vægt på. Der ligger så at sige et skøn i og oversættelse af lovgivningen, som er op til den pågældende beslutningstager at foretage.

Det er hurtigt inde i interviewene med de pågældende kommunaldirektører, at vi rammer denne svære problematik. Det er tydeligt, at det kniber lidt med at holde lovgivningen, hvilket er en svær position at være i som kommunaldirektør. Og når der opleves dette styringsclash mellem Ankestyrelsen og kommunerne, så er det *"jo fordi de kun har den ene del af her styringslogik at forholde sig til. Vi har begge dele at forholde os til"* (kommunaldirektør, I 2016). Man har således ikke på kommunaldirektørniveau et indtryk af Ankestyrelsen som nogen egentlig dialogpartner, når Ankestyrelsen træder i myndighedskarakter. Det er klart, hvis der opstår sager, som truer med at blive store eller, hvis kommunerne har sager, hvor de gerne vil have rådgivning fra Ankestyrelsen eller ministeriet, så er erfaringen, at der kan være en fin dialog og sparring. Det er heller ikke sådan, at man som kommunaldirektør oplever ministerierne som direkte modstandere *"på den måde"* (kommunaldirektør, I 2016).

¹²⁴ F.eks. viste praksisundersøgelsen om flytning og hjemgivelse af anbragte børn og unge 2011, at der i 70 procent af de 81 målte sager var reglerne om børnesamtale ikke overholdt inden der blev truffet en afgørelse.

Men det er klart, at når Ankestyrelsen tager stilling til en afgørelse, en kommune har truffet, *"så er de jo ligesom en overdommer"*, og selvom de lytter til den pågældende kommunes argumenter i sagen, så træffer de deres egen afgørelse, og her er det kommunaldirektørenes indtryk, at *"der lægger de vægt på, at loven overholdes og ikke på vores økonomi forbundet med det, og der kan også være en række praktiske problemer med at overholde loven"* (kommunaldirektør, I 2016).

Et niveau længere nede ad den kommunale styrings- og ledelseskæde er vurderingen, at der netop derfor er et reelt behov for tilstedeværelsen af en Ankestyrelse. En myndighed, der ser på tværs af de kommunale afgørelser og holder lovgivningen op i forhold til de foranstaltninger, kommunerne beslutter sig for. At der også skal være et sted, hvor man som barn, ung eller forælder reelt kan hente juridisk hjælp og støtte. Dette imødekommes også på sagsbehandlerniveau, hvor man også kan mærke, at Ankestyrelsen strammer grebet, men at det langt hen ad vejen er rigtig godt: *"fordi jeg synes heller ikke, vi skal have lov til at slippe afsted med at sjuske os igennem ting"* (Sagsbehandler, II 2017).

Ankestyrelsen bliver længere nede i den kommunale ledelseskæde personificeret gennem ankechefen, som oppebærer både respekt og goodwill: *"Han er en reel mand. Når man tænker på hvor sonderlemmende kritik, han sommetider har givet nogle kommuner og alligevel, så bliver han ved med at have en respektfuld relation til kommunerne"*. På min forespørgsel om, hvordan det kan lade sig gøre, er det prompte svar: *"Han har respekt for det arbejde, der foregår"* (fagchef, II 2017). En respekt, ankechefen sådan set også nyder på centraladministrativt plan og på trods af frustrationen over, at Ankestyrelsen generelt opleves for teoretiske og rigoristiske i deres fortolkning af servicelovens (proces)krav og standarder.

21.6.3. Den høje fejlprocent - fælles undring og refleksion

Til undringen over, at fejlprocenten på trods af gode, kompetencegivende og lærerige Task Force forløb, alligevel fortsætter med at være høj i sagsbehandlingen, er både Social- og Ankestyrelsen på linje med KL om, at det mere handler om ledelse og organisation end styring og regler mellem niveauerne. Det er ledelsen, der ejer ansvaret for, at sagsbehandlingen bliver lavet ifølge loven, de rette skøn bliver fortaget ud fra de rette specialfaglige vurderinger (børnepsykologisk- psykiatrisk, juridisk). Bolden bliver således spillet tilbage til både kommunal- og forvaltningsdirektørerne til at skabe de nødvendige rammer, som fagcheferne kan arbejde inden for. Begge styrelser er opmærksomme på, at det kræver en meget stor kulturændring ude i kommunerne. Samtidig er oplevelsen også, at der er sket en stor ændring i kommunernes og ikke mindst i KL's åbenhed og holdning til området. At kommunerne gerne vil blive bedre i en erkendelse af, at det står sløjt til, og at ingen ønsker en ny Tøndersag.

En oplevelse, der deles af Børne- og Socialministeriets departement, og som især går på, at kommunerne er rædselsslagne for at være dem, der får en børnesag, men om det nu også er: *"den rette motivation for at gøre det rigtigt, det ved jeg ikke, men den er der i hvert fald, og det*

betyder at når man taler med kommuner i dag, så er det helt anderledes end når man talte med kommuner for 3, 4, 5 år siden. De er mere systematiske. Der er mere kontrol, der er mere opfølgning. Er det altid godt? Nej. Men det er væsentligt bedre. Og den del synes jeg lidt at Rigsrevisionen mangler” (afdelingschef, Børne- og Socialministeriet I 2016). Interviewet falder tilfældigt sammen med Rigsrevisionen rapport¹²⁵ og ikke mindst dennes kritik af lovmedholdeligheden på udsatte børn og ungeområdet, hvilket Rigsrevisionen i vid udstrækning klandrer Børne- og Socialministeriet for, men hvor de ifølge afdelingschefen: ”*glemmer styringskaderne. Fx når de kritiserer os for, at tingene ikke virker ude i kommunerne. Men i sidste ende er det jo kommunerne, der skal sørge for at overholde loven og lave børnesamtalen, lave paragraf 50 undersøgelsen. Og det har vi jo ligesom prøvet at forklare dem, at styringskaden er jo ikke så simpel, hvilket de sidder relativt overhørig. Men kritikken som sådan, jamen den er jeg sådan set enig i*” (afdelingschef, Børne- og Socialministeriet I 2016).

Den anden side af den høje fejlprocent i sagsbehandlingen vurderes fra departementet også at kunne ligge i, at der for nogle kommuners vedkommende kan være tale om at prøve grænser (serviceniveauer) af i lovgivningen, og hvor Ankestyrelsen gennem sine afgørelser og omgørelser har som sin opgave at få lagt det rette serviceniveau i forhold til lovens formål og hensigt. Som flere interviewpersoner giver udtryk for, så ligger ’sandheden’ måske et sted midt imellem. Et sted på midten af nogen kommuners oplevelse af, at Ankestyrelsen er udenfor demokratisk kontrol, modsat Folketinget som på tværs af partier mener, at Ankestyrelsen har ret og pligt til nidkært ned til mindste detalje at værne om retssikkerheden, til KL som er uenig, til at: ”*Så sidder der en masse embedsmænd i ministerierne blandt andet den her pakke du beskriver herovre [Børne- og Socialministeriet, Finansministeriet og Økonomi- og Indenrigsministeriet, red.]. De tre der de er jo helt enige om at Ankestyrelsen går for langt*” (afdelingschef, Børne- og Socialministeriet II 2017). Overvejelserne fra Børne- og Socialministeriet går her på, og med slet skjult henvisning til Ankestyrelsen, at der måske også er noget i den måde, man måler kommunerne på. At der mangler de rette redskaber og datakilder, hvis man skal ændre nuværende praksis, og at det måske mere synes som vejen frem til øget lovmedholdelighed. At man godt kan se kommunernes pointer om, at Ankestyrelsen nogle gange nok er lige vel hårde i deres fortolkning og dermed hverken levner plads til det kommunale selvstyre endsige den pågældende beslutningstagers kontekstuelle fortolkning af lovgivningen.

21.7. Den kommunale de-kobling og lufthuller mellem styringslagene

Når man som kommune ser op mod koalitionen, opleves den hverken som entydig eller entydigt afklaret. Selvom der opleves respekt for hinandens positioner og argumentationer, så ”*er der ikke tale om en koalition*” (fagchef, I 2016). Ikke engang i samme ministerium

¹²⁵ Rigsrevisionens beretning om indsatsen over anbragte børn. Afgivet af Folketinget med Statsrevisorernes bemærkninger. Rigsrevisionen, august 2016.

synes der fra kommunal afstand at være en klar entydighed. På trods af samme lovgivning opleves der en indre oversættelsesmæssig kollision mellem Ankestyrelsen og Socialstyrelsen, der i praksis udmøntes i, at den ene jurist det ene sted ryster på hovedet ad, hvad den anden siger det andet sted. Refleksionen er, at *"hvis ikke der er den der nedbrydning i kæden af strategiske eller lovgivningsmæssige beslutninger, så kan det måske også skyldes, at koalitionen ikke er til stede i virkeligheden"* (ibid.).

En realitet som fra kommunalt hold synes at udmønte sig i meget lovgivning, der ikke virker særlig gennemtænkt eller færdig til at brydes stringent ned gennem systemet. En pointe, som anerkendes i Børne- og Socialministeriet og begrundes med, at området i en lang periode fra Tøndersagen i 2005 og frem til Brønderslev - og Rebildsagen i 2010 har været båret frem af enkeltsager, hvilket har bevirket, at området ikke nødvendigvis følger normale logikker, hverken i forhold til finansiering eller regulering. Ministeriets strategi er derfor på det socialfaglige plan at få det gjort mere normalt og dermed behandle det med en logik, som man vil behandle alle andre områder, hvor man finder ud af, hvad problemet er, før man sætter noget i gang. Der opleves fra parterne klart en drift ned igennem systemet, men ordet (styrings)kæde giver et indtryk af en eller form for entydighed, som ikke helt udmønter sig i praksis, og mere: *"at kæden er hoppet af, kan man sige for, for at give det billede"* (fagchef, I 2016).

Der er ingen tvivl i interviewsamtalerne om, at disse bevægelser og manglen på en samlet dialog udgør styringskædens svage led og som i Børne- og Socialministeriets departement særligt opleves i forbindelse med lovgivningsarbejdet. Et arbejde, hvor de forsøger at lave lovgivning baseret på den bedste viden, de har og kan opdrive gennem samarbejde og dialog med Socialstyrelsen, kommunerne og KL, men: *"hvad sker der så, når vi har lavet den lovgivning? Jamen vi sætter da helt sikkert nogle implementeringsaktiviteter i værk på den ene eller den anden måde, ikke. Men så slipper vi jo grebet lidt. Sådan er det jo også. Der er jo kommunalt selvstyre"* (afdelingschef, Børne- og Socialministeriet I 2016). Selvom der bliver sat rigtig mange implementeringsmidler af til, at Socialstyrelsen f.eks. lavede partnerskaber med kommuner ved overgrebs- og forebyggelsespakken, og udarbejdede undervisningsmateriale ved Barnets Reform og meget mere, er oplevelsen alligevel, at det ikke rykker nok, at: *"summen af alle de her gode viljer der er, er bare ikke nok. Og altså hvis jeg kunne løse det, så... og det er ikke fordi, der ikke er nogle i kæden, der ikke vil. Det er jo ikke fordi, der er nogle, der har onde hensigter, eller tænker nej men det kan godt være at Christiansborg har besluttet det her, men jeg gør bare noget andet. Det tror jeg slet ikke på. Men der er bare rigtig langt fra lovforslaget ned til den enkelte rådgiver i et børnehus. Virkelig langt, ikke"* (afdelingschef, Børne- og Socialministeriet I 2016).

At kæden hopper af, og at der kan være lovgivningsmæssigt langt fra Christiansborg til kommunerne, erkendes fra kommunalt hold, at kommunerne selv har en aktiv andel i. Det er ikke alene den tilsyneladende manglende sammenhængskraft i koalitionen, der gør at lovgivningen opleves ufærdig og mangelfuld. Flere er her helt på det rene med det faktum, at: *"det kan da godt være, at man laver en koalition med KL om en aftale, men kommunerne er ikke enige. De er ligeglade. De siger da bare ja, og så gør kommunen, hvad der passer den. Altså at*

aftalerne ikke bliver gjort færdige” (fagchef, I 2016). Med dette udsagn modsiges i virkeligheden afdelingschefens tiltro til den gode vilje ved at pege på, at der på trods af DUT-aftaler¹²⁶ og aftalesystemets incitamentstruktur i øvrigt, mangler reelle styringsgreb mellem det centraladministrative og det kommunale niveau. Der sker en styringsmæssig de-koblingsproces. En de-koblingsproces, hvor man i kommunerne siger: *”det giver jo ikke mening det her, så det følger vi ikke*” (fagchef, II 2017). Der opstår i de situationer en form for ”luftthuller” i styringslagene mellem koalitionsniveauet og det kommunale niveau, som gør det muligt for kommunerne at de-koble sig i en sådan grad, at de ganske enkelt ikke overholder (service)loven.

En styringsmæssig de-kobling, der betyder, at man nok så meget kan sidde i departementet og tænke kloge tanker, og så beslutte, at *”det skriver vi ind i serviceloven*” og at den hellige grav så er velforvaret. Men, at: *”nej den er ikke*.” Det er den ikke, for erfaringen er, at hvis ikke ministeriet samtidig formår at få kommunerne og KL i tale, at skabe enighed og fælles forståelse for og støtte til den konkrete implementering, så kan det være lige meget, hvilket opleves *”vanvittigt frustrerende*” (afdelingschef, Børne- og Socialministeriet I 2016). Men: *”er det ond vilje. Nej. Men, hvis de [kommunerne, red.] gjorde det der stod i loven, så var vi nået virkelig, virkelig, virkelig langt, ikke. Det ved jeg ikke, hvordan man løser den”. Det er jo det, der er hele problemet i den her, ikke*”. Og, ja kunne jeg svare. Det er endog meget problematisk, at det har knebet og fortsat kniber gevaldigt med lovmedholdeligheden i arbejdet med og forvaltningen af børnesager. Det må siges både at udgøre et meget væsentligt problem og et paradoksalt et af slagsen.

21.8. Den svære lovmedholdelighed – en paradoksal praksis

Det paradoksale opstår ved, at der tilsyneladende ikke er nogen formelle sanktioner i forhold til den manglende lovmedholdelighed. Direkte adspurgt, om der sker noget med de kommuner, som beviseligt ikke overholder den gældende lovgivning, er det ærlige svar: *”nej, altså svaret er jo hvis de [kommunerne, red.] ikke følger loven, så sker der jo ikke noget*” (afdelingschef, Børne- og Socialministeriet I 2016). Selvom der i dag både findes et kommunalt tilsyn og et statsligt i form af Ankestyrelsen, hvilket sådan set giver mulighed for at sanktionere kommunerne for disse systemsvigt: *”så bruges det bare ikke*” (ibid.). Det er ganske enkelt ikke praksis på området at sanktionere for lovovertrædelser i forvaltningen af børnesager. Den pågældende afdelingschef kan da heller ikke komme i tanke om, at man nogensinde har givet en bøde på børneområdet på trods af, at det måske nok kunne have en disciplinerende effekt, hvilket man på kommunaldirektørniveau for så vidt er enig i:

¹²⁶ Det Udvidede Totalbalanceprincip (DUT) indebærer, at staten kompenserer kommuner og regioner for kommunale og regionale udgiftsændringer som følge af blandt andet ny lovgivning. Det sker ved, at det samlede statstilskud forhøjes eller reduceres, når kommunerne eller regionerne bliver pålagt eller frataget opgaver, se yderligere på: <https://www.fm.dk/arbejdsomraader/kommuner-og-regioner/aftalesystemet>

"man kan sige, at tilsyn og kontrol og risiko for gabestok det har da også en effekt. Det har vi ikke lyst til. Så på den måde er det selvfølgelig af betydning" (kommunaldirektør, I 2016).

Det med gabestok, er der tit snak om, og om: *"hvorvidt vi skal straffe kommunerne"* (kontorchef, Børne- og Socialministeriet, II 2017). En snak forstået som politisk debatteret, men hvor spørgsmålet om, hvad man som ministerium og siddende minister skal gøre ved de kommuner, der ikke overholder loven, flagrer paradoksalt nok i luften. Det flagrer på trods af, at man i ministeriet godt ved, at mange kommuner ikke overholder lovgivningen. Igen optræder denne tilsyneladende tillid til, at det ikke er ond vilje fra kommunernes side, men at der er mange årsager til, at der sker fejl i sagsbehandlingen. Der er på den måde en holdning om, at det er rigtig dygtige mennesker, men at opgaverne er svære. Der er grundlæggende en tro på, at der gøres en rigtig god indsats i kommunerne, men at der er tale om en kompleks opgave og komplekse borgere.

Denne tilsyneladende tiltro til den gode vilje udfordres imidlertid af det faktum, at der alligevel tages aktive byrådsbeslutninger om at ligge under budget på området. Beslutninger, som betyder, at man i de kommunale styrings- og ledelseskæder er klar over, at man ikke har ressourcer til f.eks. at lave de børnefaglige undersøgelser til tiden, eller i det hele taget. Selvom det fra ledelsesniveau erkendes, at en stram økonomi på nogle stræk kan indbyde til at skærpe effektiviseringssanserne, så opleves der samtidig i de pågældende kommuner en øget kommunaløkonomisk rigiditet i forhold til tidligere, og som en fagchef sådan lidt ironisk udtrykker det: *"Det sådan set er meget nemt. Hvis der står et tal, der er større end nul, så er det en overskridelse. Så nem er verden"* (fagchef I 2016). Fratrukket ironien opleves den økonomiske dagsorden *"voldsomt dominerende"* på dette niveau i ledelseskæden. En dominans, som kommunaldirektøren forklarer med, at der altid er styringsudfordringer på området, økonomiske styringsudfordringer. Der er tale om et område, som altid ligger i et krydspres mellem stigende forventninger og måske på nogle områder, også nogle faktiske stigninger i behovet. Og så en økonomi, som har svært ved at matche de stigende krav: *"Det er et evigt dilemma på det område"* (kommunaldirektør, I 2016). Og hvis man skulle trække den lidt hårdt op, *"så er det måske det, der er den allervæsentligste dagsorden, det er at undgå sådan dårlige sager og overholde budgettet"*. Her imødegår kommunaldirektøren udsagnet fra centraladministrationen om, at angsten for at få en sag er motiverende for at stramme op på lovmedholdeligheden. Angsten for at få en sag skal dog i denne sammenhæng alene adresseres til angsten for at falde igennem som system og har derfor ikke som sådan nogen reference til barnets tarv.

21.8.1. Møgsager, double-talk og organisatoriskhyklери

At falde igennem som (lokal) system, er tæt på det værste, der kan overgå en kommune: *"det er fuldstændigt ødelæggende for et bynavn"* (forvaltningsdirektør, I 2017). Et skrækscenarium, som den anden case-kommune kom i tæt berøring med i en usandsynlig rå børnesag, og hvor forvaltningens frygt var at blive stemplet i sagen. For hvem kan tænke på Tønder og

Rebild uden at kæde disse byer tæt sammen med deres forfærdelige børnesager. Udover at det selvfølgelig også er: *"noget møg for børnene altså helt ad Pommern til noget møg for børnene"*, så vurderes det først og fremmest som altødelæggende for bynavnet. Det vurderes derfor som: *"strategisk vigtigt for et bysamfund, ikke at have sådan nogle møgsager"* (forvaltningsdirektør, I 2017). At have sådanne børnesager, synes fra Børne- og Socialministeriet næsten som, at *"det er straf nok i sig selv efterhånden"* (afdelingschef, Børne- og Socialministeriet I 2016).

Et udsagn, som en kommunaldirektør til fulde kan tilslutte sig, for: *"når dagen er omme, er det allervigtigste på min stol, er at jeg ikke får en sag. At de børn, der har brug for hjælp, får hjælp. Det er det politisk mest vigtige (trommer hårdt i bordet) end, at der er et merforbrug. Når dagen er omme, så er det det. Der er nogen, der tror i systemet, regnearks-kommunaldirektører tror, at vi kun mener, at økonomien er det vigtige. Det er det ikke, det er ikke at få en sag"* (kommunaldirektør, I 2017).

Et udsagn som umiddelbart virker sympatisk, hvis ikke det var fordi fagchefen i samme kommune oplever, at: *"jeg bliver jo pisket til at overholde det her budget"* (fagchef, II 2017), når der har været et direktionmøde, hvor borgmesteren utålmodigt kræver, at forvaltningen skal spare og ikke synes, at det kan gå hurtigt nok. Dette samtidigt med, at samme borgmester i byrådssalen tilkendegiver sin tillid til, at forvaltningen sørger for de børn, der har behov for en indsats, også selvom det betyder, at budgettet overskrides. På den anden side, så er der heller ikke nogen politikere med respekt for sig selv: *"der kommer lige bagefter en børnesag og siger, at så skal vi i øvrigt også spare på det her område"* (fagchef, II 2017). En situation, som måske kan bidrage til, at retorikken fra forvaltningsdirektøren lyder på, at: *"vi skal ikke spare, men vi skal jo bare have vores forbrug til at passe med vores budget"* (forvaltningsdirektør, I 2017).

Samlet set styringsstrategiske modsætninger, der har fået fagchefen til at beslutte sig for at lægge sig der: *"hvor vi skal gøre det så godt som muligt, så billigt som muligt, men vi skal ikke tage nogle chancer. Hvis det betyder, at vi ikke overholder vores budget, jamen så overholder vi ikke det budget"* (fagchef, II 2017). En situation, som en anden fagchef kan nikke genkendende til og i en sådan grad, at det er nødvendigt at tage Brunssons *'Hykleri i offentlige organisationer'* til hjælp (Brunsson 2002). Brunsson peger på, at der i offentlige organisationer altid vil være et spin mellem modpoler, som f.eks. en samtidig overholdelse af budget og servicelovens krav og standarder, og det er lige netop der, hvor flere oplever at befinde sig. I en situation, hvor man oplever at kunne handle pragmatisk men hyklerisk i midten. Hyklerisk, fordi man på det ene møde fortæller om, at der ikke er nogen børn, der ikke får den nødvendige hjælp for dernæst på et budgetopfølgingsmøde at forsikre en stringent økonomistyring for i praksis at overskride budgettet: *"det er det spænd vi sidder i. Fordi jeg kan ikke indfri både Socialministeriets og Finansministeriets krav. Det magter jeg ikke"* (fagchef, II 2017).

Det bliver tydeligt igennem interviewene, at udover det kommunale selvstyres strukturelle de-kobling, de-kobles systemet også i mellemrummene mellem budget- og servicelov og implementering. En de-kobling, der opleves som sådan en underlig kamp, hvor alle gode ideer bliver vejret op imod *'hvad koster det, hvor meget tid kræver det her, og hvad kan vi nøjes med*

at gøre?'. En kamp, hvis vanskelighed fra centraladministrationens side fortrinsvis adresseres til det kommunale selvstyre og de styringsmæssige 'lufthuller', der synes at ligge heri. Lufthuller, der skabes i krydset mellem den centrale lovgivning, den decentrale budgetlægning og dermed i krydset mellem central styring og decentralt selvstyre. Styringsmæssige 'lufthuller', der dog på ingen måde gør sig gældende i forhold til overholdelse af budgetloven eller mangel på samme. Her falder sanktionerne hårdt og i bogstavelig forstand helt kontant ned over kommunerne. Det synes som en udfordring, i en offentlig økonomi med en høj grad af decentralisering, at kombinere den makroøkonomiske styring med det kommunale selvstyre. En udfordring, som også gør sig gældende i kombinationen mellem central lovgivning og decentral implementering, men hvor det sidste ikke på samme måde som ved den økonomiske styring har løst koordinationsproblemet gennem et institutionaliseret forhandlingssystem.

Der synes på det grundlag at udspille sig et paradoks i form af en asymmetrisk styrings- og sanktionsvillighed alt afhængig af, om der er tale om den økonomiske eller forvaltningsmæssige lovmedholdelighed. Spørgsmålet er så, hvad denne asymmetri betyder eller kommer til at betyde i og for den praktiske beslutnings-adfærdsmæssige præcedens, for meningsskabelse, som ligger til grund herfor. Et spørgsmål, der ligesom med vores erfaringer synes at 'danse i skyggerne' af systemets bevidsthed, og som skaber en enorm spænding, fordi det på en eller anden måde ligger og skvulper mellem umiddelbar systemerfaring og systemtænkning.

21.9. På (god) afstand af virkeligheden og følelserne

Generelt kom det til udtryk, at der mangler klare styringsgreb og en samlet dialog mellem koalitionsens parter og ikke mindst mellem koalitionsens parter og kommunerne. At forhandlings- og aftalesystemets strukturelle styringshierarki udgør en grænse for den direkte dialog mellem den centraladministrative del af koalitionen og det kommunale niveau. At der er tale om en strukturel barriere for at kunne bygge en mere solid bro mellem den virkelighedsforståelse, der er på centralt niveau og den, der er på kommunalt niveau – noget der på fagchefniveau ikke virker til at have noget med hinanden at gøre, "*sådan groft sagt*" (fagchef, I 2016). Et udsagn, som deles på centraladministrativt niveau, hvor der er en erkendelse af, at forhandlingssystemet er meget langt fra virkeligheden. Et forhandlingssystem, hvor man med en slags Slotholmsk tilgang ser over i Folketinget, på regeringen og så tilbage på Folketinget som det styrende i sin definition af virkeligheden.

Det at være langt fra virkeligheden, hvor virkeligheden forstås som den direkte kontakt med de udsatte børn og familier, vurderes bredt set som et helt nødvendigt værn, for at kunne tage de nødvendige beslutninger. På den anden side, betyder denne afstand ikke, at man på koalitionsniveau lukker øjnene, og så svinger sparekniven. Tværtimod er argumentationen, at det er fordi, at man tror på og mener, at det er det rigtige at gøre. En

tankegang om, at hvis det var alle de gode viljer, der fik ret, så ville man ikke kunne prioritere dem med det største behov.

Fælles for koalitionsniveauet er både en erkendelse af og respekt for, hvor svært det alligevel må være derude i allerforreste række helt tæt på det enkelte barn og den enkelte familie. Der er også en forestilling om, at hvis man er derude og dertil dybt nede i det socialfaglige, så vil man nok se på det hele på en anden måde, sådan *"lidt mindre råt"*. Og så igen er der også råhed at spore derude, hvor nogle social- og økonomichefer også opleves at lægge en hård linje, at der igen er meget forskel på dem. Spørger jeg dem selv, så er der ingen tvivl om, at de konkrete prioriteringer samvittighedsmæssigt: *"godt kan hvide lidt i tarmene, eller i hjertet på en"* (forvaltningsdirektør, I 2016). Stærke udtryk for følelser af samvittighed på trods af, at forvaltningsdirektøren ikke selv skal træffe de konkrete beslutninger for det enkelte barn, og derfor ikke kan *"se, hvordan han ser ud i øjnene"* (sagsbehandler, II 2017) som man kan som sagsbehandler.

Det opleves i samtalerne med forvaltningsdirektørerne næsten som en lettelse at kunne ligge denne afstand, ikke at være den, der skal træffe de konkrete beslutninger, men mere har til opgave at følge det ud fra en styringsmæssig tilgang og ud fra at sætte politiske mål som en *"bureaukratens tilgang til det her fagområde"* (forvaltningsdirektør, I 2016). En glæde over, at direktørposten også rummer andre forvaltningsområder såsom skole- og uddannelse, hvor det er lettere at se den retning og udvikling, som forskellige initiativer bringer med sig.

Selvom det også opleves som menneskeligt berigende på en helt særlig måde, er det alligevel svært at forstå: *"at man som menneske kan agere i den faglighed dag efter dag uden at blive meget afstumpet"* (forvaltningsdirektør, I 2017). Det virker også vanskeligt at erkende, at nogle af medarbejderne tæt på børnene og de konkrete beslutninger løber en risiko for at blive lidt afstumpede over tid, hvorfor refleksionerne for den ene forvaltningsdirektør mere går på, at: *"det er måske i virkeligheden ikke så udbredt her, at de bliver forrået, men de får mere hård hud følelsesmæssigt, mere hård hud. Og der er også en forholdsvis stor udskiftning på det her område"* (forvaltningsdirektør, I 2017).

Der er enighed både i koalitionen og i de øvre kommunale direktørled, om at det ikke er noget sundt område at være på i mange år. At man godt kan opleve, at man både på chef- og medarbejderniveau over tid kan blive lidt kolde, kyniske: *"og altid være gode til at forklare - bruge flere ressourcer på at forklare, hvorfor noget gik galt, i stedet for at bruge nogle ressourcer på at undgå, at det gik galt"* (forvaltningsdirektør, I 2016). At der for alle over tid er en risiko for, at der opstår en desillusionering i det faktum, at selvom man gør en forskel, så kan man ikke frelse de her børn, som man jo gerne vil. De har ganske enkelt for meget i bagagen. Der er ingen tvivl om, at det opleves som et vanskeligt område, fordi: *"folk ikke bryder sig om de historier, der er på det her område, hvor de næsten ikke kan holde dem ud. Jeg må også sige, at jeg en gang imellem heller ikke kan holde dem ud"* (forvaltningsdirektør, I 2016). Der er heller ingen tvivl om, at det er meget svært at holde ud ledelsesmæssigt i forhold til: *"åh nej, er det vores"*

organisation, der er ansvarlig for noget som helst her” (forvaltningsdirektør, I 2017) og rent følelsesmæssigt er det *”afskyeligt”* at høre om (ibid.).

På den anden side, er det en grundlæggende præmis, at der er mange forskellige slags ansvar, der skal tages hensyn til, men hvor det socialfaglige og det økonomisk trækkes op som hinandens modsætninger. Tilbage til KL, er der en erkendelse af, at ansvarspluraliteten kompliceres af, at det handler om små menneskeskæbner, men at der skal prioriteres, hvilket har været KL’s dagsorden hele tiden. Det er et område, som kan og skal prioriteres, ligesom alle andre, selvom: *”det selvfølgelig er noget andet, end at snakke om, at skal vi have en ny cykelsti eller ej”* (sekretariatschef, I 2016). KL arbejder derfor også på, at få Folketinget til at tage et medansvar. På den anden side er der også i KL en erkendelse om, at man heller ikke kan regelstyre sig helt ud af de svære beslutninger og prioriteringer. Man kan indrette lovgivning med mere eller mindre fokus på, hvor firkantede rettighederne skal være, hvor stort et fagligt skøn, der skal ligge til dem, der tager beslutningerne – alt det betyder selvfølgelig noget: *”men du kommer aldrig ud over den konkrete beslutning. Det er et meget stort fagligt skøn hos den enkelte medarbejder”* (sekretariatschef, I KL 2016). Der vil på den måde altid være et meget stort spillerum, som KL oplever, både Folketingspolitikere og brugerorganisationer har svært ved at acceptere.

Man kan fra KL næsten få den tanke, at man ude i kommunerne nogle gange måske også helst var fri for at skulle løse denne (forbandede) svære opgave. Det forbandede er en erkendelse af, at man på koalitionsniveau sidder på behagelig afstand af virkeligheden, men at det jo er vigtigt, at nogen løser den opgave. Her må jeg, i samtalerne med KL, så trække fra, at KL naturligvis mener, at den opgave bedst ligger i kommunerne. Her er det så KL’s opgave at kæmpe for, at kommunerne får nogle rimelige rammer og opbakning fra nationalt plan, men at kommunerne er nødt til at tage ansvaret på sig.

21.10. Teoretiske antagelser, refleksion og hypoteser

I forhold til projektets hovedspørgsmål om, hvordan og i hvilken udstrækning ledere og øvrige beslutningstagere meningsfuldt kan oversætte de mangeartede krav, mål og hensyn til målrettet handling synes der ingen tvivl om, at selve forhandlings- og aftalesystemet træder frem som en grundlæggende meningsskabende og bærende konstruktion, gennem hvis kontekst koalitionsniveauet overordnet set synes at hente sin (for)handlingsforståelse og legitimitet. Forhandlings- og aftalesystemet synes ligeledes at arbejde ind i genstandsfeltets og den videnskabsfilosofiske opmærksomhed på forholdet mellem aktør og struktur, og som i interviewpersonernes 'Organisation in the Mind' tilvejebringer et billede af et både målrationelt og dynamisk påvirkende forhold i og imellem de forskellige delsystemer på koalitionsniveauet (jf. del 2 kapitel 12).

Forhandlings- og aftalesystemet synes at virke som et helt centralt indvirkningsfelt. En form for matrix, hvor deltagernes fantasi, erfaring, følelser og forestillinger mødes med systemets faktiske og reale opgaver, organisatoriske, styringsstrategiske og ledelsesmæssige betingelser og arbejdsdelinger (jf. Foulkes 1973, del 1 kapitel 8.7). Betingelser og arbejdsdelinger baseret på en samtidighed af enig- og uenighed parterne imellem, og hvor forhandlingskonteksten udgøres af spændet mellem dem, eller måske nærmere spillet mellem dem.

Et sammenfiltret alliance- og konfliktbåret spil, hvor (system)hierarkiet fungerer som strukturel oversætter af spillets regler og i reguleringen af koalitionen parter. Et system og et spil, hvis struktur baserer sig på hensynet til den samlede økonomi- og budgetstyring, og hvis succes først og fremmest vurderes i forhold til budgetoverholdelse. En vurdering og i et sociodynamisk perspektiv en selektering, som gør, at man som del af forhandlings-systemet i overvejende grad retter opmærksomheden mod økonomisk rationel styringslogik og 'ser bort fra resten', herunder lovmedholdeligheden (jf. Visholm 2004, del 1 kapitel 1). En både bevidst og mindre bevidst selektering, som er med til at danne grundlag for de deltagende parter forestillinger om 'virkeligheden', det 'forestående', og de (for)handling og forsvarsmekanismer, der gribes til for at kunne navigere i disse forestillingers virkeligheder (jf. del 1 kapitel 6.7).

Forestillinger om virkeligheden, som er med til at danne en grundlæggende betydningsramme, inden for hvilken, dette særlige udsnit af system-virkelighed forbindes med bestemte systemfortolkninger og heraf afledte (for)handlingsformer, og som for de deltagende parter skaber en sammenhængskraft mellem mening og handling. Man kan sige, at den økonomisk rationelle logik på overfladen danner grundlag for en meningsgivende fortolkning af en kompleks realitet, som synes at indgå i selve systemtænkningen som en diskursiv grundantagelse, som over tid er blevet til en helt konventionel måde at opfatte verden på. En form for forhandlingsmæssig kulturarv, som det er vanskeligt at stille formelt spørgsmålstejn ved, endelige udfordre for de deltagende parter (jf. Bonnerup & Hasselager 2008, del 1 kapitel 16).

Forhandlingssystemets mere eller mindre bevidste selektion af budgetoverholdelsen synes dog at have skabt en grundlæggende asymmetri i systemets forståelse af kerneopgaven, et betydningsskred som har skabt en u-intenderet men helt grundlæggende de-kobling mellem økonomistyrings- og lovgivningsmæssige styringsstrategier og med en asymmetrisk styrings- og sanktionsvillighed til følge.

Internt i koalitionen sker de-koblingen til de parter, her særligt Ankestyrelsen og til en vis grad også Socialstyrelsen, hvis fokus er på (service)kvalitet og lovmedholdelighed og dermed i både eksistens og virke minder systemet om, at der på trods af den primære selektion i forhold til budgetoverholdelse, også skal selekteres i forhold til både (service)kvalitet og lovmedholdelighed. En påmindelse, som skaber en tydelig irritation og frustrationen i resten af systemet. En modstand, som hovedsagelig vendes mod Ankestyrelsen, når denne ved omgørelser og praksisundersøgelser, og som retssikkerhedens vogter trækker myndighedskortet og påpeger de retssikkerhedsmæssige konsekvenser af den ensidige selekterings styringsmæssige asymmetri.

En modstand, som teoretisk også kan tolkes som et (socialt) forsvar mod Ankestyrelsens forsøg på at forholde sig realistisk-kritisk til opgaveløsningen og dermed til de helt elementære krav om lovmedholdelighed. Påmindelser og krav, som virker til at være så utålelige, at de må undertrykkes eller modarbejdes (jf. Bjørn 2013, del 1 kapitel 8.6). En undertrykkelse og modstand, som på paradoksalt vis henter støtte gennem Børne- og Socialministeriets manglende håndhævelse af lovgivningen og dermed underkendelse af selv samme. En underkendelse, der betyder, at systemet ubevidst træder ud af det målrationalle styringshierarki og ind i et mere dynamisk og dermed irrationelt styringsfelt baseret på forsvarsprægede grundantagelser og sociodynamiske magtbalancer. En form for realitetsskred, der samtidig betyder at det målrationalle i forhandlingssystemets styringshierarkiske kontekst delvist sættes ud af meningsbærende kraft. Ved at trække myndighedskortet tvinger Ankestyrelsen systemet tilbage i den målrationalle styringshierarkiske oversættelseskontekst og minder dermed også om nødvendigheden i at blive i forhandlingssystemets formelle styringshierarki.

En proces og et styringshierarki, som presser Socialstyrelsens autoritet. En styrelse, der uden myndighedsbeføjelse og med sit fokus på (service)kvalitet og lovmedholdelighed generelt synes underkendt i systemet. En underkendelse, som Børne- og Socialministeriet både irriteres og bekymres over, men ubevidst vedligeholder gennem sin uformelle accept af den manglende lovmedholdelighed og deraf manglende sanktionsparathed.

Der synes i disse processer at opstå en kollusion mellem dele af koalitionsniveauet og kommunerne mod Socialstyrelsens og dele af Ankestyrelsens praksis. Men igen med et ambivalent islæt, da Ankestyrelsens og Socialstyrelsens indsats og læringspraksis gennem den Permanente Task Force modsat opleves og imødekommes med stor anerkendelse og accept. En oplevelse, der måske kan forklares med, at Task Force arbejdet samler, gør

fælles og dermed for en stund ophæver asymmetrien. En oplevelse, der dog kun rækker frem til det punkt, hvor Ankestyrelsen med Socialstyrelsens opbakning trækker myndighedskortet og igen påpeger de retssikkerhedsmæssige konsekvenser af den ensidige selekterings styringsmæssige asymmetri. En sammenhæng, hvor Socialstyrelsen i bedste fald vurderes som ligegyldige, men hvor vurderingen fra Ankestyrelsen for modtagerne ledsages af en følelse af at blive ladet alene med disse svære prioriteringer og uden formel syndsforladelse, når de svinger i økonomiens favor. En syndsforladelse, som Ankestyrelsen hverken kan eller vil give, hvilket i denne forvrængede styringsvirkelighed opleves som om, at Ankestyrelsen er 'sådan lidt udenfor'. En oplevelse, som i dette perspektiv sådan set er rigtig nok, da Ankestyrelsen netop ikke er trådt med ind i dette mere irrationelle styringsfelt, men insisterer på at blive i og håndhæve den formelle målrationelle styringshierarki og meningsbærende konstruktioner og rationaler.

Teoretisk set er der tale om en de-kobling, som på mange måder synes at skabe et skizofrent beslutnings- og (for)handlingsgrundlag med en asymmetrisk styrings- og sanktionsvillighed til følge. En asymmetri, som både viser sig i denne interne de-kobling mellem koalitions parter og som sammen med det kommunale selvstyres strukturelle de-kobling også synes at skabe en grundlæggende de-kobling til kommunerne. Her oplever man ledelsesmæssigt at være strukturelt indkapslet i et evigt krydspres mellem to disse to styringsstrategier med betydelige dilemmaer og de-koblinger til følge. Et krydspres, der ikke kun skaber forvirring, men også usikkerhed og angst i systemet. En angst som forbinder sig til budgetoverholdelsen og dennes komplicerede forhold til lovmedholdelighed, og som tilsammen synes at skabe en grundlæggende usikkerhed om, hvordan man samlet set kan lykkes med opgaven.

En usikkerhed, der næres i mødet mellem det irrationelle styringsfelts underkendelse af lovmedholdelighed, omverdenens krav om det modsatte og angsten for fordømmelsen, når den asymmetriske styringsstrategis uacceptable konsekvenser bevidnes i det offentlige rum. En angst, som i det irrationelle styringsfelts rationale er straf nok i sig og derved ikke synes at motivere til at ophæve den styringsmæssige asymmetris double-bind.

Et double-bind, der synes at lægge et kognitivt røgslør ned over systemets egne forsøg på at finde ud af, hvordan man kan løse forvaltningsarbejdets vanskeligheder med at skabe en mere effektiv, ensartet og lovmedholdelig praksis. En tvivlrådighed om hvilket rationale, krav og hensyn der skal eller bør lægges til grund for de mange beslutnings- og prioriteringsprocesser i denne praksis og ikke mindst, hvorvidt disse vanskeligheder kan eller skal ansues som et styringsmæssigt eller et kommunalorganisatorisk ledelsesmæssigt problem. Spørgsmål, der synes at 'danse i skyggerne' af systemets bevidsthed, og som skaber en enorm spænding. I den styringshierarkiske kontekst i forhold til KL, der som indtrådt i og dermed oversætter fra det irrationelle styringsfelts rationaler og logikker, er med til at skabe, eksportere og vedligeholde disse forsvarsprægede grundantagelser til det kommunale niveau. Et niveau, som derved synes bemyndiget i det irrationelle styringsfelts logik,

der på et mere bevidst plan opleves som en uformel bemyndigelse til at træde ud af den målrationelle styringskontekst elementære krav om lovmedholdelighed. Denne uformelle bemyndigelse er dog samtidig en begrænsning i legitimitet, hvilket i det målrationelle felt er et farligt trade-of, og som måske også derved er med til at gøre det hele til en 'forbandet opgave'.

En forbandet opgave, og et (sam)arbejde, som er båret af forskellige interesseperspektiver- og konflikter. Perspektiver og konflikter, som opleves i forskellig intensitet alt afhængig af, om man arbejder konkret med børnene og deres familier, som ministerbetjenende afdelingschef i Børne- og Socialministeriet, eller som forvaltningsdirektør i forholdet mellem den lokalpolitiske prioritering og den organisatoriske leverage. Men som på alle niveauer ledsages af børnesagernes følelsesmæssige aspekt. Et aspekt, som synes at afkræve forskellige følelses- og forsvarsmæssige overlevelsestrategier, men hvor fællesnævneren synes at være en impuls til handling. En impuls, der i dette teoretiske perspektiv også kan anskues som en kompensatorisk handling for den uformelle bemyndigelse til det modsatte, og hvor det problematiske opstår ved, at det bliver en følelses- og ikke en kritisk analytiskstyret handling. Det bliver på paradoksal vis en irrationel følelses- og angststyring frem for målrationel opgaveløsning.

Samlet set kan man argumentere for, at forhandlingssystemets grundlæggende diskurs og logik på den måde ikke kun er et medium for forståelse og indsigt i systemet men også et medium til både at oversætte og ikke mindst omsætte systemets (magt)relationer og friktioner (jf. Bonnerup & Hasselager 2008, del 1 kapitel 16). En oversættelse og omsættelse, som får følgeskab af det socialt ubevidste, det associativt ubevidste, denne totalitet af tanker, følelser, symboler og impulser associeret til mening, og som ved begrebet 'fantasmic framing' så at sige udgør de mere affektive, og følelsesmæssige forbindelseslinjer og investeringer mellem koalitionen parter og forhandlingssystemets institutionelle orden (jf. Long 2010 1 kapitel 8.7; Vince & Vonorov 2012, del 1 kapitel 8.4).

Samlet set kan man tale om en meningsskabelse, der sker gennem både bevidste og ubevidste associationer og relationer som en form for et projektivt og introjektivt psykisk forbindende stisystem (jf. Long 2010 1 kapitel 8.7).

En psykosocial perceptionsproces, som danner grundlag for parternes erfaringer med, forestillinger og fantasier om hinanden, som over tid synes at have indlejret en form for følelses- og erfaringsmæssig læring og forhandlings- og aftalemæssig præcedens. Et navigationssystem 'in the mind', som synes både projektivt, potent og styrende i og for forhandlingsspillet formelle autorisering eller de-autorisering af både sammenhænge og aktører i sammenhænge. Et navigationssystem, som i sin projektive karakter mest af alt synes at forbinde sig til den økonomisk rationelle logik gennem en form for 'fangernes dilemma'. I fangernes dilemma søger hver part at maksimere sin egen situation, hvorved man ikke når den bedste løsning for alle. Man kan sige, at fangernes dilemma også er et projektivt rum, der bygger på forestillinger om 'de andre', og deres (økonomiske) hensigter og ad-

færd. Det er således det projektive (forestillingerne om den anden), som forbinder økonomien med psykologien. En forbindelse, som gør parterne tilbøjelige til at forestille sig scenarier og træffe beslutninger, som umiddelbart synes at tjene andre formål end de synligt målrationelle og på den måde påvirker koalitionen rationelle forhandlingsprocesser og beslutningshensyn og rationaler (Hollway & Jefferson 2013, del 2 kapitel 16).

Man kan sige, at der i hele denne øvelse skabes et tillæg til det institutionelle perspektivs politisk- faginstitutionelle logikker (Lawrence et.al., jf. del 1 kapitel 8.4). Der skabes, uden om den organisatoriske ramme som paradoksstudierne arbejder med, en eller flere mere eller mindre bevidste og ubevidste uformelle institutionaliserede logikker, som ledere og andre beslutningstagere på én og samme tid er både (u)begrænset og (u)bemyndiget af. Et tillæg, der puster til paradoksale element i antagelsen om indkapslet agency (Seo & Creed 2002; jf. del 1 kapitel 8.4). En paradoksi, som synes at fastlåse systemet i en målrationel forvirring og frustration men under overfladen i en dyb desperation i jagten på både at overleve og lykkes med opgaven.

22. Kommunalreformen og den økonomisk krise som gamechanger

Både kommunalreformen og den økonomiske krise er allerede deskriptivt behandlet i kapitel 4 og ses af samtlige interviewpersoner som en både strukturel og professionsfaglig såkaldt 'gamechanger' i forhold til forvaltningen af og arbejdet med børnesager. Med reformen blev myndighedskompetencen på området samlet i kommunerne, og med den konsekvens, at: "*nu kan man ikke skubbe ansvaret videre*" (sekretariatschef, KL II 2017).

En realitet, som også gælder det økonomiske ansvar, og hvor nok den mest markante ændring har været skiftet fra det tidligere refusionssystem til den nuværende rammestyring. Refusionssystemet indebar, at decentrale beslutninger i amter og kommuner i overvejende grad blev finansieret gennem statslige refusioner. Det betød, at de økonomiske problemer landede på Finansministeriets bord og i Socialministeriets budget, hvilket fra begge parter vurderedes som både ustyrligt og uholdbart. Med indførelsen af rammestyringen "*er der de penge, der er*" (chefkonsulent, KL II 2017), og hvis man som kommune vælger at prioritere flere ressourcer over i f.eks. tidlig forebyggelse og indsats, så må de tages et andet sted fra: "*og det synes de [Finansministeriet, red.] jo er skidesmart*" (chefkonsulent, KL II 2017).

Der er, omend med ironisk tilsnit, en vis anerkendelse fra både KL og kommunerne, at det er lidt af en genistreg, sådan set med finansministerielle briller. En genistreg, der i kombination med budgetloven af KL dog opleves som om, Finansministeriet nu læner sig tilbage i en holdning om, at hvis kommunerne ikke kan finde ud af at holde budgettet, så får de bare en sanktion, og så skal de nok lære det. Og her er vi hurtigt fremme ved den

grundlæggende friktion på koalitionsniveauets nuværende styrings- og aftalestruktur og med den balancen mellem den makroøkonomiske rammesætning, centrale lovgivningsstruktur og den decentrale implementering af begge dele, og ikke mindst i den evige forhandling og justering heraf, for: *"i det lange løb kan vi jo ikke opretholde det her system, hvis ikke vores medlemmer synes, at det hårde slid bliver belønnet med nogle arbejdsvilkår, som er til at have med at gøre i form af signaler eller lovgivning, som gør at man kan administrere det indenfor"* (sekretariatschef, KL II 2017).

En friktion, som gennem (kommunal)reformarbejdets tættere kobling og interaktion mellem de administrative, politisk-økonomiske og professionsfaglige ledelseslag, skvulpede ind på den social- og børnefaglige beslutningsarena i form af et uvant økonomisk pres for effekt. Et fokus, som allerede afspejledes i anbringelsesreformen og Barnets reform, men som ved parløbet med strukturreformen og den økonomiske krise i særlig grad oplevedes at påvirke de fagprofessionelle diskussioner om sammenhængen (eller mangel på samme) mellem professions-, -socialfaglig og økonomisk kvalitet målt på effekt. I dette parløb rejste sig spørgsmålene om, hvilken effekt de mange indsatser i grunden havde og ikke mindst hvilken progression, man ønskede for barnet i et fremadrettet perspektiv? Hvordan man, gennem de forskellige indsatser og foranstaltninger, kan opnå en øget progression og normalisering i barnets livssituation- og udvikling. Spørgsmål, som også stilles i Rockwoolfondens rapport fra 2010 *'Når man anbringer et barn'*¹²⁷. En rapport, der med en uvant grad af rationel effektorientering sætter spørgsmålstejn ved professionsfagligheden på området og effekten i og af de indsatser, man foranstalter. En rapport, som sammen med tidens øvrige udviklingsstrømme om forebyggelse, progression og normalisering, på en særskilt måde syntes at legitimere en begyndende tvivl i forhold til effekten og den faglige berigtigelse af de lange institutionsanbringelser i forhold til at skabe den nødvendige forandring for og i barnets livssituation.

En anden side af dette kan måske også findes i: *"den der gamle kulturdiskussion omkring hvorfor er der ikke nogen der har haft fokus på alle de penge, vi pøser ind i det område. Har det nogen effekt? Lige pludselig er der nogle der finder, hvad kan man sige sprækken eller det mellemrum, der skal til for at tage den diskussion op, og så suser vi alle sammen i virkeligheden med over i den diskussion* (forvaltningsdirektør, II 2017).

En diskussion, som man i Børne- og Kulturchefforeningen arbejdede med gennem dannelsen af begrebet *'ny-specialisering'*. Et begreb, som man her anså som et modtræk til den af-specialiseringsdiskussion, der lå i kølvandet på både strukturreformen, den kommunal-økonomiske dagsorden og i mange af tankerne bag normalisering gennem den tidlige forebyggelse og indsats. Understøttet af ønsket om ikke at arbejde ind i negativt ladede ord som af-specialisering og spare-dagsorden eller at pege fingre ad tidligere praksis, ønskede

¹²⁷ Signe Hald Andersen (red.), Ebsen F., Ejrnæs M., Ejrnæs M., Fallesen. P og Frederiksen S. (2010): *Når man anbringer et barn*. Baggrund, stabilitet i anbringelsen og det videre liv. Syddansk Universitetsforlag.

man i stedet at sige: *"vi ny-specialiserer"* (forvaltningsdirektør, I 2017). En ny-specialisering med fokus på, at barnet gerne skulle blive i sit almene miljø og, at specialiseringsindsatsen derfor må bringes derhen. Begrebet om ny-specialisering tog på den måde også sit afsæt i nogle af de helt grundlæggende diskussioner om, hvad det er for nogle krav eller betingelser udsatte børn og familier udvikler sig i og eksisterer under, fordi: *"det er følelsesmæssigt ubehageligt. Det vil sige politikere har taget afstand til det, og så har områderne bare fået lov til at mufle. Og så kommer, som du siger, en kommunalreform, hvor vi i virkeligheden overtager hele opgaven. Og det vil sige, så har vi også hele ansvaret for at sætte rammen og tage diskussionen omkring det"* (forvaltningsdirektør, II 2017).

Der skabes, i hele dette flow af reformer og rapporter, et tilsyneladende frirum til at gøre noget andet, at tænke anderledes og, hvor det af nogen opleves, som at: *"man bliver sat fri af forpligtelserne til at sætte børnene på behandlingshjem"* (fagchef, I 2016). En slags moralsk frisætning underbygget af, at det ikke kan dokumenteres, at anbragte børn klarer sig bedre end ikke anbragte børn – tværtimod! På den anden side, vurderes det også som en vanskelig frisættelse i det, der er tale om et område: *"der er enormt præget af skyld og enormt præget af, hvis man ikke gør det [anbringer, red.], så svigter man de svageste i vores samfund, de sårbare børn. Og det betyder, at en rationel effektorienteret tilgang har trange kår i noget, der er så skyldbetyngt som sårbare børn"* (fagchef, I 2016).

22.1. Strukturel sammenhæng men organisatorisk de-kobling

Paralleliteten mellem de strukturelle ændringer, den økonomiske krise og de professionsfaglige forandringer betyder, at de professionsfaglige forandringer derfor også er født i dønningerne af den økonomiske krise og dermed også ud af et enormt økonomisk pres. Et pres, som har været stærkt medvirkende til at mase et fokusskifte fra langtds- til korttidsanbringelser igennem sammen med prioriteringen af den tidlige forebyggelse og indsats. Det har betydet, at det både har været og fortsat synes vanskeligt at tale om disse indsatser uden at være under mistanke for, at der er tale om et forsøg på at spare.

Det er en svær og også interessant diskussion for, hvad det havde betydet for rapporten, hvis der ikke havde været en økonomiske krise? Ville den have haft samme betydning for en faglig ændring, ville den overhovedet have ændret noget? Det sidste kan man kun gisne om, men det står klart gennem interviewene, at det har været tvingende nødvendigt at ændre dele af praksis, også af økonomiske grunde. Det vanskelige ved dette er, at selvom prioriteringen af både forebyggelse og den tidlige indsats grundlæggende vurderes fagligt velfunderet og fornuftigt, synes der at være en underliggende risiko for at ramle ind i en form for 'mistankens hermeneutik', at blive betvivlet i sin intention og for at ville kamuflere besparelser. En mistanke som i praksis undergraver reformintentionerne om, at god stringent økonomi og faglighed følges ad som hinandens forudsætninger. En mistanke, som gør, at de i disse understrømme langsomt men sikkert positioneres som hinandens

modsætninger. Man kan sige, at dette intensive reformindvirkningsfelt, ganske mod intentionen, skabte en grundlæggende friktion, hvorfra faglighed og økonomi i praksis fødes ind i et modsætningsforhold. En friktion, der efterfølgende er vandret ned gennem styrings- og ledelseslagene, som det foregående kapitels refleksioner også kan læses som et udtryk for, og som en institutionsleder oplever som, at: ”*vi har bygget et system op, som gør at vi er hinandens modsætninger. Altså der kommer sådan en eller anden mistænkeliggørelse af hinandens intentioner*” (Institutionsleder, II 2017), og som giver en lidt ”*mager tankegang*”. En ’mager tankegang’ som måske også kommer sig af, at der har været ’krigsskader’ i reformprocessen, og at der også har været og fortsat er beslutninger, der primært og måske kun træffes ud fra et økonomisk effektiviseringshensyn, og hvor de faglige valg ikke har været velvalgte, eller blot er mast igennem. Og at denne mulighed for at mase noget igennem, kan ifølge ankechefen, måske skyldes at der i kommunerne er en de-kobling mellem på den ene side fagpersonerne og på den anden side dem, der har ansvaret for økonomi og ledelse. Pointen er her, at der på trods af beslutningsprocessernes strukturelle sammenhæng alligevel sker en intern kommunalorganisatorisk fragmentering. En form for intraorganisatorisk de-kobling, der på trods af intentionen om det modsatte, udfordrer både evnen og viljen til at arbejde i sammenhæng, at træffe beslutninger i sammenhæng og i sidste instans at kunne se sin egen indsats i en overordnet organisatorisk sammenhæng. Det synes vanskeligt at se problemerne i deres helhed, det kræver for stor energi i systemet på en eller anden måde, som en af interviewpersonerne udtrykte det.

Netop udfordringerne ved at se sin egen indsats i overordnet organisatorisk sammenhæng blev meget nærværende for en leder ved gennemførelsen af et forandringsprogram, hvor man i det pågældende center for børn og unge ønskede at få tidligere fat i de udsatte børn gennem en fælles koordineret anbringelsesforebyggende indsats. En indsats, hvor man skulle omlægge fra anbringelser til plejefamilier og netværksfamilier, og hvor: ”*det var enormt svært at forklare for medarbejderne, hvorfor det var, man havde gjort det*” (leder, udførerområdet I 2016). Den pågældende leder reflekterede efterfølgende over, at det ofte opleves som ganske vanskeligt at få sådanne beslutninger kanaliseret og oversat helt ud i yderste led til medarbejderne i udførerleddet, da de hurtigt glemmer: ”*sammenhængen og det overordnede*” (ibid.). Det samme gælder for tilbuddene, hvor det også kan opleves som svært at få kommunikeret helt ud i yderste led, hvilke tilbud kommunen rent faktisk råder over samlet set. Det sidste handler også om, at det synes endog meget svært at arbejde sammen på tværs af fagligheder, myndigheds- og udførelsniveauer, hvilket kan kædes sammen med mistænksomhedens ’magre tankegang’, hvor de forskellige fagligheder bliver konkurrerende i stedet for komplementerende.

Den intraorganisatoriske de-kobling synes således også at foregå i forhold til de forskellige fagligheder. Fagligheder, som i grundtanken er tænkt som hinandens forudsætninger i forhold til en samlet men fag-differentieret indsats, men som i arbejdsprocesserne og i kraft af organisatoriske de-kobling paradoksalt nok kommer til at arbejde i et modsæt-

ningsforhold. Et modsætningsforhold som på sagsbehandlerniveau opleves som en blanding af nogle økonomiske disponeringer, som en del af den 'magre' virkelighed, men ikke den hele. Der er også en anden del, som handler om manglende, eller i hvert fald ikke tilstrækkelige, kompetencer hos sagsbehandlerne til at kunne arbejde med nogle af disse meget udsatte børn og unge. En mangel på kompetencer, som betyder, at mange af sagsbehandlerne i virkeligheden får truffet nogle beslutninger, der: *"er i den forkerte retning"* (sagsbehandler, I 2016). Forkert retning, forstået som at beslutningerne ikke er meningsgivende for det barn eller den familie, som beslutningen træffes for, og hvor en sagsbehandler i interviewsamtalen vurderer, at: *"mine kollegaer, og også mig selv i nogle situationer mangler kompetencer til rent faktisk at udøve den her praksis"* (sagsbehandler, I 2016). En praksis, der synes også at være præget af de forskellige faggruppers interne og uformelle status. Et internt faghierarki, som spiller ind på, hvor meget 'gennemslagskraft' man har, og hvor det for en leder af en specialpædagogisk enhed også synes at handle om: *"at vores status er ikke lige så høj i det her arbejde, som det er hos de andre. Deres status er højere"* (leder, udførerområdet I 2016), og det derfor også af den grund bliver sværere at komme igennem med sine faglige forslag, synspunkter m.v. Et genkendeligt scenarium på institutionsniveau, hvor der klart opleves et konkurrenceelement i forhold til, hvem der har størst betydning i samarbejdet. Det at møde op som ligeværdige i den faglige relation, og finde ud af, hvad og hvem, der løser opgaven bedst her: *"det er besværligt"* (institutionsleder, II 2017).

Der tegner sig gennem interviewsamtalerne en form for horisontal fagkollegial de-kobling, som vanskeliggør grundlaget for at dele viden med hinanden, og som på en uhensigtsmæssig og angivelig også u-intenderet facon kommer til at bide sig selv i halen gennem en defensiv forvaltningskultur, hvor: *"det er meget den her med, det er ikke mit bord. Det er de andres bord, den er gal på"* (sagsbehandler, II 2017). En slags defensiv indstilling og adfærdsmønstre, der på den anden side også udvises forståelse for: *"i en stresset kultur, så er det svært at finde det overskud og sige, hvad kan jeg gøre anderledes"* (ibid.). En stresset kultur med et manglende mentalt overskud kan også på et mere overordnet perspektiv hænge sammen med, at man måske nok har en god fornemmelse af, hvordan man bedst muligt hjælper disse udsatte børn og familier men realiteten er samtidig, at man hverken har løsningen på, eller helt skarpt afgrænset kan sige, hvad kerneopgaven er, og at man måske heller ikke helt kan finde ud af det.

Det er tydeligt nogle vanskelige temaer, og hvor flere af interviewpersoner da heller ikke ønsker at blive citeret. Det vanskelige består i, at friktionerne og det potentielle konfliktmateriale mere ligger inden for 'egne rækker' i de horisontale fagprofessionelle arbejdsrelationer og arbejdscombinationer end i den 'klassiske' og vertikale friktion mellem de centrale og decentrale styringsniveauer eller kommunalorganisatorisk mellem leder og medarbejder, eller mellem økonomistyring og socialfaglighed.

22.2. Den økonomiske overligger og den defensive adfærd

En tvetydig opfattelse af kerneopgaven og en organisatorisk de-kobling opstår og vedligeholdes ifølge ankechefen blandt andet ved, at det er det økonomiske perspektiv, der udgør en form for overligger. Et udsagn, der indikerer, at reformernes nyskabte frirum til at tænke fagligt og foranstaltningsmæssigt anderledes samtidig indhegnes af strukturelle krav om økonomisk effektivitet. På trods af, at man forsøger at italesætte det lidt anderledes, så ændrer det ikke på at betingelserne for udvikling er bundet tæt sammen med dette økonomiske aspekt, og viljen til udviklingen ligger i, at det ikke må være fordyrende. Et aspekt, som var meget genkendeligt for en leder på udførerområdet i forbindelse med nedlæggelsen af en småbørnsklinik for sundhedsplejerskerne: *"et ellers super billigt tiltag, som er godt for de nybagte familier, og som måske i virkeligheden på længere sigt kunne spare noget i kommunen. Vi havde bare ikke haft projektet lang tid nok til, at vi kunne vise, hvor meget vi kunne spare. Vi havde en fornemmelse af det, men det vi var ikke tydelige nok omkring det. Så den lod de (politikkerne, red.) falde"* (leder, udførerområdet I 2016).

Der tegner sig i interviewene, fra fagchefniveau og nedefter i den kommunale styrings- og ledelseskæde, en bekymring for, hvorvidt præmissen for den økonomiske overligger over tid transformeres over i en logik om, at loven kun skal holdes i det omfang, det kan betale sig. En logik, som både bliver afvist og alligevel associeret til ad flere omgange gennem interviewsamtalerne. Associationer, der relaterer sig til den strukturelle påvirkning af de mere moralske og etiske elementer i en sådan logik. En logik, som på en måde overlader det til den enkelte at holde balancen ved ikke at overfortolke den økonomiske overlægger. Bekymringen synes klart, at det i et sådant scenarium er den økonomisk rationelle logik, der tager overhånd og derved kommer til at kvase den etiske og juridiske forståelse af (service)loven og dennes proces og substanskrav.

Både denne bekymring og eksemplet med nedlukning af småbørnsklinikken viser sig også genkendeligt i det kommunaløkonomiske maskinum, hvor den største udfordring netop synes at være, at den (for) stramme økonomistyring hindrer udvikling og nytænkning, fordi: *"når man har en meget stram økonomistyring, så er der ikke særligt mange penge til udvikling og til at tænke nyt"* (konsulent, II 2017). Udvikling og nytænkning kræver et ekstra økonomisk råderum: *"men hvis vi ikke har råderummet til at finde de tre eller fire millioner, det kræver at investere i noget nyt, også med fare for, at det nye vi så prøver, ikke nødvendigvis er en succes"* (konsulent, II 2017), så erfaringen er også her, at man bliver i driften. Man gør, som man plejer eller giver lidt mere af noget af det, man allerede har.

Der er således tale om en hårfin balance, hvor en for stram økonomistyring synes at vedligeholde en dårlig økonomi og stagnerende faglig udvikling. En negativ dynamik, som i begge case-kommuners erfaringer har været medvirkende til fremkomsten af nogle af de frygtede enkeltsager og i kølvandet på dem både økonomiske og forvaltningsmæssige sammenbrud. Sammenbrud, som dog overraskende nok også synes at give et gennembrud af nye tanker: *"når der så sker det brud og man siger, ok nu er der sket noget, der ikke var godt nok,*

så får man i hvert fald chancen og muligheden for at tænke ud af boksen, tænke nyt og få afsøgt nogle muligheder” (konsulent, II 2017).

Der er på kommunalt ledelsesniveau en klar fornemmelse af, at hvis der skal ændres noget, hvis der skal skrues på disse knapper for at blive bedre indenfor det budget, som er til rådighed, hvis: ”*vi skal have tingene optimerede og blive rigere alle sammen på ressourcer, så skal vi arbejde bedre sammen. Det tror jeg på, er det eneste parametre, vi har at skrue på nu*” (leder, udfører-området I 2016). Parametre, som en fagchef reflekterer videre over i sammenhæng med de forskellige virkelighedsforståelser, der ligger i og mellem de forskellige styrings- ledelses- og medarbejderled. Her synes det at skabe den helt nødvendige sammenhængskraft at kræve, at man som leder har en form for nedbrydningskompetence forstået som evnen til at være translator ned gennem de mange lag og niveauer og dermed også: ”*evnen til at forstå, hvad den over mig tænker, når de siger, hvad de gør og at oversætte det budskab ind i den næstes virkelighed*” (fagchef, I 2016).

I samtalerne synes meget at handle om den strukturelle betydning for, hvorvidt man i systemet har overskud til den nødvendige nysgerrighed og overblik til også at udfordre de selvsamme strukturer i forhold til effekt: ”*fordi effekten er det bærende og interessante i sidste ende. Men vi har også haft en tendens til i vores område at putte en masse i noget, der faktisk ikke virker en skid*” (teamchef, II 2017). En tendens, som måske også handler om graden af viden, hvordan mekanismerne i systemet er og virker: ”*Og der vil jeg sige, at på vores område, der er den viden nærmest ikke til stede. Min evne til at forudsige om den indsats, jeg sætter ind med, skaber den ønskede effekt, er enormt lav*” (fagchef, I 2016). Der er generelt enighed om, at der i hele systemet har en mangel på effektorientering, hvilket også er det, Statsrevisorerne (2016) gjorde meget klart over for Børne- og Socialministeriet, at der har man svigtet.

22.3. Teoretiske antagelser, refleksion og hypoteser

I en fortsat udforskning af hovedspørgsmålet og forskningsspørgsmålene, synes den overordnede asymmetriske styrings- og sanktionsvillighed, i kombination med summen af kommunal- og områdereformeringens konfliktfyldte understrømme at have sat så voldsomme følelsesmæssige kræfter i spil, at det over tid har medvirket til at oparbejde forskellige psykosociale forsvarsmekanismer. Forskellige defensive rutiner og værn, som har indlejret sig som et værn mod den usikkerhed, pres og oplevelse af risiko forbundet med forvaltningen af børnesagerne i et tidligt forebyggende og effektorienteret perspektiv (jf. Svalgaard m.fl. del 1 kapitel 8.9). Der synes overordnet og forenklet set at opstå forskellige former for forvaltningsmæssige beskyttelsesværn, som alle agerer som en psykosocial beskyttelse mod den organisatoriske og faglige rådvildhed, der synes at opstå i kølvandet på de økonomisk rationelle udviklingsstrømmes eksplicite krav om synlig effekt. Målratio- nelle krav, der legitimerer en tvivl om og indikerer en kritik af tidligere praksis, og som pareres gennem disse former for forsvarsmekanismer.

Man kan sige, at der er tale om forsvarsmekanismer, som for de involverede parter og gennem antagelsen om det defensive subjekt, viser sig gennem en tilbøjelighed til at investere i forskellige og ubevidst angstdæmpende diskurser. For det defensive subjekt anses behovet for at forsvare sig mod angstfulde følelser i forhold til selvet og selvforståelsen som den afgørende motivation for at investere i en bestemt diskurs. Der er i dette perspektiv overvejende tale om en følelsesmæssig investering, som forbinder sig med en bestemt systemfortolkning, som så skaber den følelsesmæssigt eftertragtede sammenhængskraft mellem mening og handling. Diskurser, hvorfra de forskellige parter gør sig forestillinger og foretager sig handlinger, som derfor mere synes at tjene til at legitimere og forsvare en given organisatorisk, forvaltningsretlig eller økonomisk (professions)faglig berettigelse og selvforståelse, end til i en sammenhæng at lykkes med opgaven (jf. Hollway & Jefferson 2013, del 2 kapitel 16). Projektive kræfter, som næsten synes at udspille sig i et slags 'faglighedernes dilemma', en fagrelationel mistankens hermeneutik, som skaber en række indre fag-organisationspsykologiske de-koblinger, som svækker den strukturelle organisatoriske sammenhæng.

Som enhver anden forsvarsmekanisme, skaber disse bevidste og ubevidste associationer og relationers defensive karakter forskellige former for realitetsskred i systemet. Bion kalder disse psykiske forsvarsmæssige tilstande for grundantagelsestilstande, som oftest er ufrivillige og defensive svar på problemer, som opleves helt uoverskuelige (jf. del 1 kapitel 8.9). Hos Bion kan disse modsatrettede tilstande og tendenser forstås som en konflikt mellem ønsket om at tage fat på og *arbejde med (opgave)realiteten* og ønsket om at *undvige (opgave)realiteten*, især når denne viser sig meget vanskelig at håndtere eller afstedkommer større psykiske konflikter for de involverede. Realitetsskred, eller defensive oversættelser, der forstyrrer de involveredes evne til rationelt at vurdere og tilpasse forvaltningssystemets økonomistyring og fagprofessionelle udvikling hen mod en forebyggelses- effektorienteret opgaveløsning (Bion, del 1 kapitel 8.9). Der er på den måde tale om oversættelser, som er med til at skabe en form for irrationel understyring, som synes at fastlåse forvaltningssystemet i en intraorganisatorisk de-koblet tilstand, som ledsages af en oplevelse af mangel på viden og performance.

En oplevelse, som man kan sige realitetstestes gennem udeblivelsen af den ønskede effekt, som så igen forstærker systemets grundantagelsestilstand og dermed yderligere svækker systemet i en sammenhængende opgaveforståelse, samarbejdskapacitet og evne til at koble sig på effektorienteringens krav om målrationel opgaveløsning (Bion m.fl., kapitel 8.9), hvilket så igen forstærker forsvaret. Der opstår en form for irrationel cirkularitet eller en vicious (perceptions)cirkel, som tilsyneladende kun kan brydes gennem et (menings)sammenbrud (jf. Majgaard 2013; Visholm 2004; Smith & Lewis 2011, del 1. kapitel 1; 8.3, 9.). At skulle tage ledelse på basis af dette flertydige og til tider konfliktbårne mandat synes stressfyldt og somme tider direkte angstskabende. En angst, der her er knyttet til angsten for at fejle, for at lades alene med den asymmetriske styringsvilligheds uløste faglige, etiske og moralske dilemmaer og ikke mindst angsten for den offentlige fordømmelse, hvis det

hele detonerer i en 'møgsag'. (jf. Hirschhorn 1988 m.fl. del 1 kapitel 8.9). Regressive processer, som samlet set gør det vanskeligt for det kommunale system at leve op til den målrationelle styringskonteksts elementære krav om effekt. Uopfyldte krav, som i den styringshierarkiske kontekst (og i omverdenens øjne) dræner de kommunale ledere og andre beslutningstagere for både legitimitet og autoritet, men som i et kritisk-analytisk perspektiv må siges at spejle tilbage på koalitionsniveauet, og hvis konsekvenser bevidnes igennem Rigsrevisionens rapport (jf. del 3 kapitel 21.6.3).

En rapport, der med fast afsæt i det formelle målrationelle styringshierarkis meningsbærende konstruktioner og rationaler, underkender Børne- og Socialministeriets uformelle accept af manglende lovmedholdelighed i en påmindelse om, at der *skal* forvaltes i forhold til servicekvalitet og lovmedholdelighed, og at styrings- og sanktionsansvaret for at det bliver implementeret decentralt, starter og slutter i Børne- og Socialministeriet.

23. Fælles fokus og (nye) spørgsmål

Der ligger således en systemerfaring i forhold til en økonomisk rammestyring, der har tvunget en professionsfaglig ændring igennem mere brutalt end en almindelig organisk udvikling ville have tilsagt, men som man også på den faglige del både har argumenteret for og troet og fortsat tror på. Der er, på trods af vanskelighederne hermed, en grundlæggende enighed i hele den kommunale styrings- og ledelseskæde om, at det er nødvendigt med en økonomisk styring på og af området, at man ikke bare kan ansætte 20 socialrådgivere mere hver gang, at der dukker en eller anden sag op” *pengene skal jo tages et sted fra i kommunekassen, så går der mere til det her område så går der færre til de ældre og så videre*”

(leder, udførerområdet II 2017). En enighed der også gør sig gældende i ledelsesarbejdet, hvor man hele tiden må: *”italesætte og medvirke til, at medarbejdere også har det her fokus på, at der er nogle krydspres*” (leder, udførerområdet II 2017).

Hvor reformarbejdet har givet et fælles, omend abstrakt, fokus på, hvad der skal gøres (jf. oplevelsen af symbiosetænkning) bøvlrer det i forhold til, hvordan det konkret skal udføres og på hvilket serviceniveau. Det er ved beslutningerne om serviceniveau, at den oprindelige forudsætningstanke mellem økonomi og kvalitet konkret vrides over i et modsætningsforhold. Det her, at forholdet mellem den økonomiske styring og faglig kvalitet synes at blive til egentlige dilemmaer og i disse beslutningsprocesser bliver til spørgsmål om” *hvordan sætter vi niveauet? Hvornår kan vi sige, nu er vi faktisk nået i land, så langt vi kan i den her kontekst*” (afdelingsleder, udførerområdet I 2017). En kontekst, der ofte forbinder sig til den økonomiske overligger, hvorfor man hurtigt kommer ud i en snak om serviceniveauer, og hvor der foregår en vis afprøvning af serviceniveauer (jf. del 3 kapitel 22.1).

En kontekst, der også er forbundet til: *”den der faglighed, som både er der og ikke er der. Hvordan skal den så udvikle sig? Skal vi kigge over mod lægeverdenen og få sådan meget sådan diagnoseorienteret*

og evidens? (sekretariatschef, KL I 2016). Der er en orientering mod den naturvidenskabelige retning men i en samtidig erkendelse af, at behandling af udsatte børn og unge er noget helt andet end brækkede ben. Det betyder, man ikke på samme måde, som ved kortvarige medicinske behandlingsforløb, kan bringe et barn i en situation ud fra sådan en medicinsk præmis om en nu og her ubehagelig situation tilsidesættes til fordel for den langsigtede forbedring. Et barns liv, nu og her, er af afgørende betydning og det leves også under behandlingen. På den anden side er: *"vi er nødt til at blive bedre og mere systematiske i sagsbehandling og dokumentation af det. Og vi bør lære at sætte klare mål, når vi sætter noget i værk. Hvad forventer vi så faktisk, der kommer ud af det?"* (sekretariatschef, KL I 2016).

Det er tydeligt gennem interviewsamtalerne, at ovenstående er nogle af de helt store spørgsmål og dilemmaer, som mange står overfor, og som både opleves: *"veldig udfordrende og også veldig spændende"* (afdelingsleder, udførerområdet I 2017), men hvor man godt kunne ønske sig at *"sætte en prop i en gang imellem"* (ibid.). Et sådant ønske skal ses i sammenhæng med det vanskelige ved meningsfuldt at forholde sig til om indsatserne virker, når hverken sektoren som helhed eller blot ens egen kommune har gjort op med sig selv, hvad kvalitet er, og når man knapt nok ved, hvornår man er i mål: *"for det mål er der ikke nogen, der har beskrevet, eller det passer ikke. Det bliver beskrevet i handleplanen, hvordan vi skal arbejde. Men spørgsmålet er, hvordan det så ser ud, når vi når derhen. Altså hvem bestemmer det? Det synes jeg er en udfordring i de her tider"* (ibid.).

Spørgsmål og dilemmaer, som kommer i kølvandet af det øgede fokus på effekt, progression, normalisering og effektivitet i og af de givne foranstaltninger og som lidt paradoksalt opleves, som: *"når de her bølger kommer, så gør vi alt det bedste vi kan, og det er typisk det, vi kender til i forvejen. Vi gør mere af det samme, uanset om det virker eller ej"* (afdelingsleder, udførerområdet I 2017). En oplevelse af, at man griber efter de strå, man kender til, eller den virkelighed man kender til. Et scenarium, der er meget genkendeligt for ledere på myndighedsområdet, og hvor nogle må ty til ironiske slagord som: *"da barnet har det skidt, så anbringer vi det, for så får vi det godt"* (fagchef, I 2016) og som forklares med, at mange anbringelser i virkeligheden handler om, at man gør noget. Ved at gøre noget, opnår man selv en følelse af at have handlet, og som i overvejende grad erkendes også at handle om *"den der afmagts-handling, som er en stor del af socialforsorgen"* (fagchef, I 2016).

Et andet ironisk slagord er at sige: *"det vi laver virker ikke, så de [børnene, red.] må have mere af det"*. En sætning, som forklares med, at: *"vi har sådan en tilbøjelighed til at sige: vores indsats overfor den unge virker ikke, så vi må skrue op for den i stedet for at forandre den"* (fagchef, I 2016). En tilbøjelighed, som vidner om et fokus på en kvantitativ, frem for en kvalitativ ændring. Samlet set tilbøjeligheder som i praksis skal ses i kombination med præmissen om den økonomiske overligger, den organisatoriske og fagrelationelle de-kobling. Faktorer, som tilsammen og u-intenderet kommer til at bidrage til en manglende effekt.

Spørgsmålet, som mange af interviewpersonerne stiller, er om man får set grundigt nok på, om det: *"vi bruger af indsatser til at forebygge rent faktisk hjælper"*. Her er spørgsmålet, hvis det ikke hjælper: *"skal vi så ikke bare lade været med at gøre det"* (kommunaldirektør, II 2017).

Spørgsmål, som man på de øvre direktør- og cheflag ikke har et indtryk af, er populære hos socialrådgiverne. Samtidig er der på linje med de ironiske slagord, også på direktørniveau en oplevelse af, at der blot lægges mere ovenpå de indsatser, der ikke synes at virke. Man fjerner ikke noget af det, som ikke virkede. Der skabes på en mærkelig måde nogle former for uvirksomme lag-på-lag-indsatser i en underforståethed af, at: ”*vi bliver bare ved med at bygge ovenpå, for så hjælper det nok*” (kommunaldirektør, II 2017). Der opleves en form for ineffektiv handle-og indsatsmæssig fastlåsning i systemet, der virker meget vanskelig at løse op for.

Samtidig og parallelt hermed tales der intenst om, hvordan man opnår effekt: ”*vi taler alle sammen om det hele tiden*” (afdelingschef, Børne-og Socialministeriet, II 2017). Her synes det fra centralt hold vigtigt at sige, at man er blevet bedre til det på socialområdet, omend: ”*vi er ikke der, hvor vi skal være*” (ibid.). Der hvor man fra centralt hold kan se en forskel, er i udmøntningen af SATS puljen nu og til sammenligning med, hvordan man gjorde det for bare 5-6 år siden. Det er blevet væsentligt mere vidensbaseret og med: ”*meget mere fokus på, hvad vi får for pengene*” (ibid.), hvilket klart vurderes til, at man er på vej i den rigtige retning. Der er også en fornemmelse af, at alle sammen har det lidt på samme måde omkring denne dagsorden. Alle er enige om retningen og samtidig frustrerede over, at man ikke kommer derhen hurtigt nok: ”*og jeg tror egentlig, at vi er meget enige om, hvor vi vil hen på tværs af alle ministerier og kommuner og KL*” (ibid.). Og ja, kunne jeg svare, da netop effekten af indsatserne eller måske i virkeligheden manglen på samme synes tæt på det altoverskyggende fokus igennem interviewrunderne. Et fokus, der kædes sammen med det paradoksale ved, at der på den ene side bruges rigtig mange penge på indsatser, som ikke ret meget tyder på virker, eller i hvert fald ikke virker proportional med de ressourcer, der kastes efter det eller de problemer, de burde afhjælpe. Som en teamchef udtrykte det, så kan det: ”*gå hen og blive sådan en lidt kynisk forestilling om at sige, der er nogle sociale problematikker, som vi faktisk ikke rigtigt kan komme i hop med*”. Det med ikke at komme i hop, henviser her til, at man ikke helt formår at skabe en vending eller en udvikling gennem indsatserne. Man kan som system kompensere lidt, bøde faldet lidt af, lægge en pude, så det gør lidt mindre ondt: ”*men sådan grundlæggende at bryde den sociale arv, det er der jo ikke nogen, der har nogle særligt klare svar på. Det er da en udfordring*” (teamchef, myndighedsområdet I 2016). Her bliver jeg forklaret, at når det intensive effektfokus rammer forvaltningerne i disse år, så er det selvfølgelig, fordi der sidder nogle oppe i systemet, som har et stort behov for at skabe styring på økonomien, og som uden tvivl trykker ned gennem systemet. På den anden side, giver det også den positive sideeffekt, at: ”*vi faktisk bliver nødt til at fokusere meget stærkere på at sige, at mange af de millioner kroner, vi bruger på anbringelser og behandlinger og alt muligt andet, hvor mange af dem har faktisk en effekt*” (ibid.). Som det erkendes på alle niveauer, så er tallene: ”*jo elendige, når man sådan ser på, hvordan de her børn nu klarer sig. Altså at de klarer sig jo ikke godt i uddannelsessystemet og i arbejdslivet og så videre. Det må man bare erkende*” (sekretariatschef, KL II 2017). Også i Børne- og Socialministeriet ved man godt, at det på de langsigtede resultater ikke går særlig godt.

Der er en fælles erkendelse af, at der i en styringsmæssig sammenhæng ikke er nogen løsningsmæssige 'Quick-fixes' kombineret med, at den socialfaglige viden ikke altid er tilstrækkelig. En faglig utilstrækkelighed, som er svær at komme *'i bop med'*, og som synes at være med til at skabe en forsigtighed eller træghed i forhold til at lade sig måle, at blive mere konkret og målfokuseret i sine indsatser. En træghed, som kan frustrere på koalitionsniveau, hvor man kan se, at de kommuner, der arbejder databaseret og dermed kobler data til faglig udvikling (og ikke til kontrol), de løfter sig markant. Det kan derfor undre, at det for mange alligevel virker til at være vanskeligt at lave denne kobling mellem data og faglig udvikling. Her bliver jeg forklaret, at det også handler om, hvordan de faglige organisationer går ind i disse diskussioner og diskurser. Og hvor oplevelsen på de forskellige styrings- og ledelsesniveauer er, at mange af de faglige organisationer synes at afvise en sådan udvikling gennem en diskurs og retorik, hvor man modsat kobler data til kontrol og faglig afvikling og på den måde synes at modarbejde intentionerne om en datadrevet udvikling på området.

Der, hvor man kommunalt alligevel forsøger at sætte ind, er i spørgsmålet om: "*hvordan er det, vi skal gøre det her?*", og hvor man i det arbejde ser hen mod Børne- og Socialministeriets og Metodecentrets anbefalinger til resultatdokumentation. Resultatdokumentation, som man gerne så omformuleret til *resultatvurdering*, og gerne brugerstyret gennem f.eks. Feed Back Informed Treatment (FIT). Et feedback system, hvor både forældre, den unge og barnet meget hurtigt kan score sig både før og efter og i forhold til, om indsatsen synes at virke eller ej. Arbejdet med FIT er dermed et forsøg på at blive bedre til at opfange, om noget virker eller ej: "*Og når vi så har noget, der gentagne gange ikke virker, så har vi i hvert fald ét spørgsmål vi skal prøve at svare på, og det er, hvad skal vi så gøre i stedet?*" (teamchef, myndighedsområdet I 2016). Her er den fælles erkendelse som beskrevet, at der har løsningen nok i almindelighed været, at når man havde nogle tiltag eller indsatser, som ikke rigtig virkede, så blev man alligevel ved med at gøre det samme: "*fordi vi turde ikke rigtig gøre andet*" (ibid.). Hermed måske også et svar på, hvorfor det næsten virker som helt umuligt at ændre adfærd og se på, om der kan eller skal gøres noget andet – man tør ikke! Man tør ikke, da der med indsatsen om ikke andet så måske er faldet ro på, at der er ikke ballade: "*og de ikke smadrer banegården eller har sat ild til noget*" (ibid.). En erkendelse af, at der også er faktorer i det her, som handler om at skabe social stabilitet i et samfund og alt muligt andet, som ligger som understrøm. En anden understrøm kan være, at: "*fakta nogle gange også kan gøre ondt*" (sagsbehandler, II 2017), forstået som en frygt for, at '*virkeligheden*' gennem feedback eller anden måling, ser anderledes ud end man selv synes, den ser ud, burde se ud, eller håber den ser ud. En refleksion om, at der kan ligge en frygt gemt bag usikkerheden og trægheden i at lade sig måle, fordi en sådan måling kan risikere at vise, at '*virkeligheden*' viser sig anderledes end forventet, herunder også ens egen formåen.

Dette gælder også i forhold til den ønskede økonomiske effekt. Også her hersker der tvivl om, hvad man reelt får for pengene. Ved et valg mellem en indsats, der koster 700.000 kr. og en der koster en million kroner. Hvad får man så egentlig for de 300.000 ekstra kroner?

Kan man være sikker på, at om 3 år, så viser det sig at være en god investering? Som en af interviewpersonerne reflekterer videre over: *"vi går og siger 'invester før det sker'. Men for at være ærlig, vi ved jo ikke, om vi investerer, mens det sker, alligevel. Der er jo ikke noget i tallene sådan rigtigt, vel. Vi kan se, der er kommet færre anbringelser, og forebyggelsesudgifterne de går opad. Men altså jeg har ikke rigtig set noget endnu, hvor man kan sige sådan med overbevisning, at det giver et afkast"* (sekretariatschef, KL II 2017). Der er en generel oplevelse og erkendelse af: *"at den dybe tallerken i hvert fald ikke er opfundet endnu"* (konsulent, II 2017), forstået på den måde, at man heller ikke på det driftsøkonomiske område har særligt meget praksisbaseret forskning at læne sig op ad. Mange beslutninger bygger således på antagelser og ideer, hvor: *"vi tænker at, hvis vi laver meget forebyggende indsats, jamen så kan vi forhåbentlig høste nogle besparelser og en god effekt af det på sigt, men det bliver tit lidt løst"* (ibid.).

23.1. Vi ved ikke en skid om, hvad der virker

Titlen på dette afsnit er en sætning, som er gået igen og igen gennem begge interviewrunder. Den manglende forskningsmæssige viden på området, de forholdsvist dårlige resultater og de mange ubesvarede spørgsmål synes at give næring til en gnavende tvivl om, hvorvidt det hele i virkeligheden nytter noget. En tvivl, som kommer til udtryk flere gange ned gennem de forskellige styringsniveauer og ledelsesled, om man gør det rigtige, om man overhovedet ved, hvad det rigtige er, eller om det bedste ville være at fyre alle, da man som system bare vedligeholder tingenes tilstand, som Karina Pedersen i sin bog *'helt ude i hampen'* giver udtryk for¹²⁸. Denne tvivl opleves på en og samme tid som opslidende og som et faremoment, fordi en sådan påstand, på trods af dens grove generalisering ikke synes helt uden pointe. En pointe, som taler lige ind i de rungende spørgsmål fra alle led og niveauer, om vi i realiteten ved, hvad vi laver, og hvad der virker? For: *"hvad er faglig kvalitet"* og ud fra hvilke indikatorer, og hvordan kan eller skal den måles? Spørgsmål, som følges af en reel bekymring om, hvorvidt: *"vi rent faktisk får tænkt os ordentligt om undervejs"* (afdelingsleder, udførerområdet I 2017).

Ovenstående temaer vanskeliggøres ifølge ankechefen også ved, at man aldrig rigtigt har villet åbne op for, at vi har at gøre med børn og unge som jo tit er et produkt af to forældre, der ofte selv har noget med i bagagen. Det handler derfor både om arv og miljø, men hvor forhåbningerne til effekten af miljøændringer måske har været vel høje i arbejdet med de udsatte børn og unge. Spørgsmålet er her, hvilken normaliseringstilstand man vil over i? Der tales f.eks. om, at de skal have samme muligheder for at få en ungdomsuddannelse uden dog, at der tages højde for, at mange af de udsatte børn og unge ofte ved fødslen allerede er bagud på 'point' i forhold til fysiske og psykiske funktionsnedsættelser. En problematik, som er ganske genkendelig på forvaltningsdirektørniveau i forhold til spørgsmålet om: *"hvordan navigerer vi ind i det der med hele tiden at forvente, hvis vi er tilbage i*

¹²⁸ Pedersen K. (2016): *Helt ude i hampen*. Mails fra underklassen. Gyldendal.

børneområdet, hvordan bliver de alle sammen advokater?" (forvaltningsdirektør, II 2017). Forventninger, der for manges vedkommende allerede bremses ved folkeskolens afgangsprøve, men man som forvaltning ikke formelt hverken må modsige eller udfordre. At forvaltningen så gør det alligevel, er en anden (uformel) sag og viser, at der bliver nødt til at være en formel erkendelse og accept af, at alle ikke bliver 'advokater', hvilket ifølge ankechefen gør det tvingende nødvendigt at få diskuteret, hvor det er overliggeren eller underliggeren skal ligge? Hvornår lykkes vi med at skabe den rette forandring?

Det er for alle parter en svær diskussion, som man heller ikke i KL lige har noget svar på andet end, at det for nuværende må overlades til den enkelte at vurdere, og hvis det skal løftes op til en generel diskussion, er det nødt til at foregå inden for den kollektive diskurs og på tværs af fagligheder. Spørgsmålet er også, hvilken udvikling, vi vil være bekendt, og som man i den strideste modvind og med al politisk korrekthed hængende ind over og så alligevel at turde stå på mål for en anbringelse til 100.000 kr. om måneden men med en tilsyneladende beskeden effekt. Kan samfundet tåle den form for realisme?

Ovenstående kan man uden overdrivelse kalde nogle gode spørgsmål, og som en far til et tvangsanbragt barn rasende sagde til Ankestyrelsen: "*jamen det vil jo ske ligesom vi har haft Godhavns drenge, at skammen vil komme over jer om 25 år*" (uddrag af interview med ankechef, II 2017). Også her bringes skammen ind i ligningen og tvivlen om, hvorvidt eftertiden også vil række tunge af det, som man gør i dag. Det er et vigtigt spørgsmål i lyset af, at man ikke ved 'en skid om', hvad der virker. Spørgsmål og refleksioner, som er meget genkendelige for en forvaltningsdirektør, der i sin tid startede karrieren som systemisk familierapeut, og som i dag korser sig i forhold til, hvordan man den gang arbejdede med terapierne: "*det kunne man jo ikke drømme om i dag. Man ville erklære det overgreb*" (forvaltningsdirektør, II 2017). Forvaltningsdirektøren mener dog ikke, at det handler om uvidenhed men derimod om en naturlig udvikling, hvor man hele tiden bliver bedre til sit arbejde.

Overordnet set synes der ikke at være et fælles udgangspunkt, men derimod nogle grundholdninger, der står fragmenterede og meget skarpt overfor hinanden, og som i sin konsekvens synes at føre til manglende koordinering og samarbejde, og i værste fald til modstridende indsatser. En konsekvens som igen skal kobles som bidrag til den manglende effekt, og som kan opleves meget opslidende: "*og jeg åh... jeg har det ikke godt med det. Men det er ikke ordentligt*" (leder, udførerområdet, I 2016). Den manglende ordentlighed hænger her sammen med oplevelsen af, at det går ud over selve kvaliteten: "*vi får i hvert fald børn, der kommer forkerte steder hen. Vi får familier og børn, der kommer i forkert retning*" (ibid.). Her hænger den forkerte retning sammen med en oplevelse af, at man ikke er dygtige nok, at man ikke ved nok, men at: "*vi tror at vide*" (ibid.). En attitude, som på forvaltningsdirektørniveauet opleves som: "*en meget stærk fagkultur, hvor vi skærmer os bag ved vores fagkultur*" (forvaltningsdirektør, I 2016).

En afskærmning, som igen både synes at handle om inert i fagkulturen for at tage imod og lade sig styre gennem effekt og om at skærme sig i forhold til politikere og journalister: "

for at skærme sig selv og skærme sin egen socialfaglige metode” (forvaltningsdirektør, I 2016). Til gengæld hersker der en vis optimisme ved de nyuddannede medarbejdere: ”de er mere åbne overfor drøftelser som effektstyring og nye målemetoder og nye måder at arbejde tværfagligt på” (forvaltningsdirektør, I 2016).

Alle udsagn, der nikkes genkendende til på kommunalt fagchefniveau og i særdeleshed i forhold til forebyggelse og den tidlige indsats, hvor: *”alt det her bliver rigtig svært, fordi vi dybest set ingen dokumentation har for at tidlig indsats virker. Vi tror meget på det og vi kan mærke det nede i maven”*, hvilket dog ikke ændrer ved, at: *”vi ikke med sikkerhed ved, hvad der virker”* (fagchef, II 2017).

Der viser sig gennem interviewrunderne en overraskende stor usikkerhed i forhold til, hvorvidt man overhovedet ved noget om, hvad der virker, og derfor også om de beslutninger man træffer, så er de rigtige eller forkerte i forhold til valg af indsats og foranstaltning. En usikkerhed, som ikke bliver mindre af den strukturelle virkelighed, disse beslutninger skal træffes inden for, og som på kommunalt fagchefniveau tydeligt viser sig i forhold til budgettet: *”når jeg sidder med et virkelig skrabet budget, så har jeg jo en lovgivning, hvor der er nogle børn, som jeg er nødt til at anbringe”* (fagchef, II 2017). En prioritering, som opleves for længst at være kørt forbi arbejdet med tidlig forebyggelse og indsats. Prioriteringer, som man skal håndtere inden for et etårigt budget og inden for en fireårig byrådsperiode, fordi: *”hvem skal ellers klippe snoren til den nye tidlige indsats”* (ibid.).

Ovenstående afsendes også med en hilsen fra det kommunaløkonomiske maskinrum i forhold til nogle af konsekvenserne af forhandlings- og aftalesystemets grundlæggende friktion, hvor: *”KL jo er interesseret i at få de helt store puljer, og der kan det sociale område nogle gange godt være det område, hvor man så siger: nå ok jamen, så affinder vi os med ministeriets synspunkter her. Vi ved, at vores bagland er for uenige til, at vi kan have en klar holdning på det her. Så længe vi får den store pulje til byrådene, så kan vi måske godt leve med, at der ikke er et specifikt stort fokus på det sociale område. Sådan er der jo mange styringselementer”* (konsulent, II 2017).

Der er samtidig på ministerielt niveau en tænkning, som jeg også ved interviewene både var medskabende til og blev revet lidt med af, men som jeg ved dette analysearbejde må erkende, virker noget mere kompliceret end som så. Det handler om en tænkning og et forsøg på at sætte en ’kile ind’ mellem præmissen om den økonomiske overligger og frygten for enkeltsager i et ønske om at finde et tredje alternativ. Et alternativ, som i samtalerne med Børne- og Socialministeriet, handlede om effekt. Problemet synes dog, at lige netop kravet om effekt både virker til at udgøre problem og løsning på én og samme tid. Det bliver i dette analysearbejde stadig tydeligere, at det fælles tredje ikke kan være effekten af opgaven, men en fælles definition af den opgave, hvorfra effekten skal udledes. Her ramler vi så ind i grundproblematikken, om hvad opgaven i grunden er og, at man nok ikke sådan kan tale om den i bestemt ental!

23.2. Effektorienteret socialøkonomisk incitamentsstruktur

Ovenstående er uden tvivl en bumlet vej, hvor de første skridt dog alligevel synes forsigtigt taget. Der synes, gennem interviewsamtalerne, at tegne sig behov for en rammesætning - ikke rammestyring - i forhold til kvalitet målt på både socialfaglig og økonomisk effekt. Der synes at være en fælles åbenhed over for nødvendigheden af, at systemet samlet set skal i retning af mere evidensbaserede metoder, der igennem stringent systematik får kilet sig ind i dikotomien mellem det følelses- og fornemmelsesbaserede og det videnskabelige evidensbaserede metodeafsæt. Der tegner sig en efterspørgsel på et fælles kvalitativt framework, baseret på nogle kvalitetsindikatorer, som understøtter, at sektoren systematisk bevæger sig fremad i samme retning. Der synes også en form for metodemæt- og træthed i forhold til de mange programmer og forsøg, som nærmest opleves at sprøjte ud fra Socialstyrelsen. En metodeproduktion, hvor én metode lige pludselig bliver det helt rigtige, hvorefter en anden metode er det helt rigtige, og hvor der i den sammenhæng drages paralleller til konsulentverdens metodefænomener og luner.

Der tegner sig et 'åbnet vindue' for en central rammesætning i forhold til, hvad man forstår ved progression og normalisering, og som man fra koalitions side vil stå på mål for som retningsgivende. En rammesætning fra centralt hold, som tillader en vis pluralisme, men indenfor rammen. En rammesætning som det nuværende forhandlings- og aftalesystem ikke leverer, og måske heller ikke hverken kan eller skal levere. Den nuværende mangel på en sådan rammesætning giver støj på 'kvalitetslinjen' i den decentrale implementering, hvilket syntes ved interviewsamtalerne (II) at være nogle gode pointer og give god mening på det centraladministrative niveau. Også i Ankestyrelsen kan man have sin tvivl om, hvorvidt KL magter denne opgave. Man har en fornemmelse af, at chefforeningerne (børne-; kultur- og social) rent faktisk er mere vidende på området end KL. Et forhold, der hænger sammen med, at KL har en vanskelig opgave i at skulle repræsentere 98 kommuner, der i udgangspunktet kan, skal og vil meget selv. Her skal KL så forsøge at være den, der *'lapper alle hullerne'* ved at prøve at finde nogle fællestræk. En opgave, der klart anerkendes som svær. Pointer, som KL for så vidt er enige i, også i forhold til egen formåen i at kunne understøtte en tilstrækkelig god og systematisk dataindsamling til den nødvendige akkumulering af viden.

Også her skeles til lægevidenskaben og sundhedsområdet, hvor det længere nede af den kommunale ledelseskæde synes noget nemmere, når man har mulighed for at støtte sig op af sundhedsstyrelsens retningslinjer i det, man jo ikke kan have 20 sundhedsplejersker, der går ud og siger 20 forskellige ting: *"forældrene tror jo, man er fuldstændig... Hvad mener de egentlig? Må vi give dem mælk, eller må vi ikke give dem mælk? Må de nu få det ene eller det andet?"* (leder, udførerområdet I 2016). Her opleves det som *'skønt'* at have en Sundhedsstyrelse i ledelsesryggen, der siger, hvordan børnene skal ligge, eller hvad de må spise. Med en sådan retningslinje i hånden, er det ikke længere til diskussion i afdelingen, eller ude hos familierne. Samme tilgang synes dog ikke mulig i forhold til andre faggrupper, som opleves at

have vidt forskellige tilgange, hvor nogle måske også: *"slåber en lille smule bagefter med det",* eller som man *"ikke får til at ændre sig, som synes det er sådan, som de synes, det skal være"* (ibid.). Der opleves her nogle vanskeligheder i forhold til medarbejderne, der både har noget at gøre med arbejdskulturen, og som opleves måske allerede at starte på uddannelsesinstitutionerne med: *"at det er en kamp: Jeg er medarbejderen mod min leder i stedet for, at jeg faktisk arbejder med min leder"* (sagsbehandler, II 2017). At der på uddannelsesinstitutionerne sker en form for introjektion af en 'kamp-flugt' mentalitet og igen i et polariseret modsætningsforhold – enten så kæmper man mod sin leder eller flygter til et andet job, hvor man så kæmper mod sin nye leder. Der opstår en dynamik, som både fastlåser den enkelte og systemet i en unuanceret relation og uden mulighed for udvikling af noget eller af nogen: *"det bliver nemlig bare vedligeholdende"* (sagsbehandler, II 2017). Der ses næsten misundeligt på de lederkolleger, der lykkes med at sætte retningen: *"Jeg vil sige sådan en som NN, der leder familiebehandlingen. Hun sætter retningen dernede hhhuuittttt, så er det her vi kører"* (leder, udførerområdet, II 2017). Man arbejder også hos NN med forskellige metoder, men der er ikke frit metodevalg på alle hylder. Man må også gerne arbejde på nogle forskellige måder, men indenfor en ramme: *"og der sætter hun rammen helt klart ja, det gør hun"* (ibid.).

Der synes i samtalerne med Børne- og Socialministeriets departement at ligge en vigtig rolle for Socialstyrelsen, eller snarere en vigtig 'genfortolkning' af Socialstyrelsens rolle i forhold til at være retnings- og rammeanvisende, og hvis de gjorde det: *"så ville de [Socialstyrelsen, red.] være vigtige"* (afdelingschef, Børne- og Socialministeriet, II 2017). En udtalelse, som ikke skal forstås som en kritik af Socialstyrelsen, men mere som en kritik af, at Børne- og Socialministeriet som system ikke er bedre til at lave disse former for: *"kliniske retningslinjer, og så sige, nu kommer vi med retningslinjer for stofmisbrug. Nu kommer vi med retningslinjer for..."* (ibid.). En vej, den pågældende afdelingschef mente, Socialstyrelsen med fordel kunne arbejde sig henad og med en pointe om, at metodefriheden ikke kun giver frihed til at vælge mellem udbudte metoder, men også en usikkerhed om, hvad man skal vælge.

23.3. Investering, effekt og færre udgifter

Man er fra koalitionen og særligt fra Økonomi- og Indenrigsministeriets og KL's side endog meget optaget af, hvordan får man skabt et effektorienteret socialøkonomisk incitamentstruktur, der gennem en central lovgivning understøtter progressionstanke-gangen. En struktur, hvor det er helt grundlæggende vigtigt at få skabt et fælles billede af, hvordan det går med de igangværende indsatser og, hvor man skal hen. Økonomi- og Indenrigsministeriets rolle er her at se på de overordnede økonomiske incitament-strukturer, herunder takststyringen, om de trækker det rigtige sted hen. Målsætningen er at se på de økonomiske incitamenter, om de er skruet rigtigt sammen, så de mennesker der bestiller, dvs. kommunerne, de gør det rigtige og bestiller det rigtige? Om de mennesker, der skal levere (institutionerne) rent faktisk også er optagede af, at børnene og de unge får det bedre og i bedste fald får et godt liv. Her kan man fra et central-administrativt perspektiv godt tvivle lidt på, om de nuværende incitamenter er tilstrækkeligt stærke i forhold til institutionssiden.

En incitamentstruktur, der samtidig kræver, at man tænker udvikling og effektfokus i en anerkendelse af, at begge dele drives i et intensivt indvirkningsfelt mellem faglighed og økonomi. Et fokus, som man længere nede af den kommunale ledelseskæde allerede har erfaring med møder modstand på både uddannelsesinstitutionerne og i fagforeningernes retorik og diskurser.” *Jeg kan huske, jeg lærte på mit studie meget meget tidligt. Det var på første semester, hvor det her med økonomi altid kom i sidste ende. Så der skulle man virkelig holde fast på sin faglighed og bekæmpe den her økonomiske dagsorden. Det lærte vi direkte fra læreren, som taler direkte ind i fagforeningens retorik og diskurs*” (sagsbehandler, II 2017).

En oplevelse, som er genkendelig for flere af interviewpersonerne og deres studiemæssige møde med økonomi. Et møde, som kan indikere en nedprioritering af faget, og som konsekvens en risiko for en mindre opmærksomhed eller forståelse for den socialøkonomiske incitamentstruktur, når den nyuddannede socialrådgiver møder virkeligheden ude i myndighedsfunktionen. Kommentaren til Økonomi- og Indenrigsministeriets målsætning er derfor også, at man da godt som embedsmænd både i staten og i den kommunale økonomistyring kan udvikle nogle incitamentsstrukturer i et forsøg på at topstyre disse medarbejdere. Det ville bare være langt mere effektivt, hvis man allerede tilbage i uddannelserne kunne tydeliggøre, at en god økonomistyring er med til og ikke i modsætning til at sikre kvalitet i indsatserne. Refleksionen er her, at hvis man kunne få integreret en sådan forståelse helt ude i første linje, så ville man virkelig kunne flytte noget.

En integration, som Herning synes at lykkes med gennem en *'investor og hjemtag gevinsterne'* øvelse. En øvelse, som virkeligheden er benhård styring, men som de har succes med gennem en kombination af et hårdt økonomisk investeringspres og at være nået frem til en fælles erkendelse af, hvad kvalitet er¹²⁹. I forhold til det sidste, er der både i Økonomi-

¹²⁹ Man kan læse om hele projektet her:

og Indenrigsministeriet og Børne- og Socialministeriet en klar anerkendelse af, at Hernings succes hænger meget tæt sammen med, at de internt i kommunen har lagt alle kræfter i projektet. Man kan sige, at Herning både vertikalt og horisontalt har evnet at holde sig organisatorisk tæt sammenkoblet. En sammenkobling, som Børne- og Socialministeriet er med på, kan være vanskelig at holde fast i med etårige budgetperioder og fireårige valgperioder”, og at det også derfor er de langsigtede investeringer, der er svære at prioritere. Når det er sagt, ændrer det ikke ved, at der ganske enkelt ikke er nogen kortsigtet vej omkring det. Hvis man virkelig skal omlægge til det forebyggende arbejde, så er det på længere sigte, at gevinsterne kommer.

23.4. Central lovgivning, der understøtter progressionstankegang og effekt

Der er både fra centralt hold og i de enkelte forvaltninger en træthed i systemet i forhold til, at meget af den gældende lovgivning i alt for høj grad har været styret af enkeltsager, og hvor man fra det kommunale myndighedsniveau efterhånden kan tænke: *”hvornår er der nogle, der sætter sig ned og tager området op som helhed”* (afdelingsleder, myndighedsområdet I 2017). En oplevelse af, at både enkeltsagerne, de skiftende ministre og regeringer har præget billedet alt for meget på det område: *”så på den måde er det jo også et område, som har været igennem rigtig mange tsunamier både lovgivningsmæssigt, vejledningsmæssigt og kravmæssigt... formkrav”* (afdelingsleder, myndighedsområdet I 2017).

Det fælles fokus og de mange (nye) spørgsmål gør, at det ikke for nogen af parterne synes at være tidspunktet at kaste hele lovgivningen op i luften, men tværtimod et behov for at få ro på lovgivningsdelen for så til gengæld at fokusere på, hvad der er kernen i det sociale arbejde, hvilket Børne- og Socialministeriet har forsøgt at gøre af forskellige veje f.eks. ved at forsøge at ’slanke’ de mange tiltag. Den ene ting er de hyppige regelændringer, og den anden ting er alle de mange initiativer, som Socialstyrelsen har været sendt i byen med. Initiativer og de mange millioner af kroner, som er blevet sendt ud på alt muligt godt, men hvor man også må konkludere, at det hele nok har manglet lidt retning. En konklusion, som taler ind i den kommunale oplevelse af, at metoder og initiativer nærmest er sprøjtet ud af Socialstyrelsen.

Børne- og Socialministeriet råder (forstået som at satspuljepartierne har afsat) over en hel del varige midler: *”som vi kan bruge på en fokuseret måde, så det ikke kommer til at søgte i for mange retninger”* (kontorchef, Børne- og Socialministeriet II 2017). Et fokus, der betyder at fin-tune i stedet for at sætte en hel masse nyt i værk: *”hvilket også var konklusionen hos rigsrevisionen i virkeligheden”* (ibid.). En fintuning af de nuværende initiativer, deriblandt et metodeud-

bredelsesprogram sammen med Den Permanente Taskforce samt på anbringelsesstatistikken og underretningsstatistikken. Her har man skåret en stor del af spørgsmålene væk i en erkendelse af, at de nuværende statiske koblinger mellem de to statistikker ikke er særlig valide, hvorfor det på nuværende tidspunkt giver mere mening at se dem separat fra hinanden. Børne- og Socialministeriet har taget den socialfaglige metode ICS, som er integreret i DUBU¹³⁰ og skåret væsentligt ind til benet i begge dele og i en erkendelse af, at den måde, man har omsat reglerne ude i kommunerne på, er løbet løbsk. En oplevelse, som i den grad deles af brugere af systemet, som netop oplever at bruge *'sindsygt'* meget tid på at opfylde betingelserne i DUBU. Det gør man, fordi DUBU indeholder så mange muligheder, at man i begge case-kommuner har afsat DUBU superbruger ressourcer til at servicere resten af forvaltningen. Samtidig er det også sådan, at når en sag skifter til nabokommunen, så viser det sig, at nabokommunen har truffet nogle andre valg omkring anvendelse af (DUBU)aktiviteter, hvilket betyder at sagsstyringen ikke er sammenlignelig og dermed øger risikoen for, at sagen falder mellem to, og i DUBU-sprog, u-oversættelige stole.

Børne- og Socialministeriets arbejde synes at imødekomme dette forenklingsønske, da det flere steder har været savnet, at: *"man fra central hånd kunne blive enige om, at sådan ser DUBU ud i Danmark. Slut. Og det er ens, om så du bor i Nordjylland, eller hvem der nu bruger DUBU ... Så når man får en sag over, så har man anvendt de samme aktiviteter, man har klikket af de samme steder. Men det er det der med, når så mange kommuner, som betaler til det, skal blive enige"* (afdelingsleder, myndighedsområdet II 2017). Et arbejde, der blev efterlyst af en afdelingsleder i første interview, og hvor selvsamme afdelingsleder mellem første og andet interview havde: *"været til et møde netop omkring det der, noget indenfor det her område, hvor vi netop kan tænke forenkling"* (afdelingsleder, myndighedsområdet II 2017). Det blev pludselig meget konkret og spændende at være med til at præge området direkte fra det kommunale myndighedsniveau til central lovgivnings-revisionsarbejde. En oplevelse af, at være med til at skabe

¹³⁰ DUBU (Digitalisering - Udsatte Børn og Unge). DUBU er en fællesoffentlig it-løsning, der fremmer sammenhæng og kvalitet på området for udsatte børn og unge. Brug af systemet sikrer, at de lovmæssige krav til dokumentation overholdes, og giver overblik over sagsbehandling og dokumentation på området - samtidig med, at det kan forbedre den økonomiske styring. Løsningen bygger på den socialfaglige systematik "Integrated Children's System" (ICS). DUBU blev lanceret med 43 deltagende kommuner i 2011. I dag bruger 73 kommuner DUBU. Se mere om DUBU på: <https://www.kombit.dk/dubu>

kvalitet gennem en øget opmærksomhed på: ”*hvad det er, vi får ud af det, ikke*” (afdelingsleder, myndighedsområdet II 2017).

I sammenhæng hermed arbejdede ministeriet (på interviewtidspunktet) også med et pilotprojekt, hvor man ønskede at starte et andet sted end i diskussionen om, hvorvidt det er lovgivningen, som er forkert eller om det er Ankestyrelsen, der måler på de forkerte ting. Diskussioner, som man fra ministeriets side vurderer, at der har været rigelige af uden nævneværdige resultater, og hvor man nu prøver et andet sted. Et sted, hvor ministeriet spørger de kommunale ledere om, hvornår de er trygge i sagsbehandlingen, hvor det er i en sag eller i selve sagsstammen, at de føler, at de er på den fagligt rigtige vej, og hvad de vil lade sig måle på, hvis de havde mulighederne for det? – hvis altså de kan se bort fra frygten for at blive pisket af Ankestyrelsen, og at de skal overholde budgettet. En pilottest, som man håber, kan give nogle indikationer fra aktørerne – både socialrådgivere og kommunale ledere og chefer – på hvordan man kan blive enige om: ”*hvad er det, vi synes, der er vigtigt og så styre efter det*” (kontorchef, Børne- og Socialministeriet II 2017). Et forsøg på sammen at finde tilbage til kernen og måle kvalitet på en anden måde, og så glemme de gamle diskussioner, som alle trættes af.

Der er fra Børne- og Socialministeriet en tydelig træthed af de evindelige diskussioner om, hvorvidt Ankestyrelsen kun måler på, om krydset sættes det rigtige sted og i den rigtige rækkefølge i de gældende registreringssystemer. En træthed over, at selvfølgelig skal det kryds sættes samtidig med, at: ”*vi kan godt blive enige om, at det ikke er et udtryk for kvalitet i sig selv, at man har sat det kryds*” (kontorchef, Børne- og Socialministeriet II 2017), men at det nu engang er lovgivningen. Modsat er der også, og som beskrevet i det foregående, en lille træthed i forhold til Ankestyrelsen, som nogle gange kan opleves som lidt af et elfenbens-tårn, og som måske også selv er kommet bagud på fagligheden. Samtidig er der også i Børne- og Socialministeriets departementet en erkendelse af økonomiens betydning, men ikke som en brændende platform, eller en oplevelse af, at udgifterne er steget til himmels, hvilket i hvert fald på dette styrings- og ledelsesniveau giver en oplevelse af mere ro og styrbarhed på området.

At økonomiens betydning ifølge Børne- og Socialministeriets departementet ikke længere menes at udgøre en brændende platform, er interessant af flere årsager og skal måske først og fremmest ses som et resultat og i kontekst af forhandlings- og aftalesystemets oversættelsesmaskine. Det er samtidig en holdning, der står i skarp kontrast til oplevelsen af økonomiens betydning i den kommunale styrings- og ledelseskæde, hvor den fortsat må siges at udgøre en reelt brændende platform. Dernæst kan man også se udsagnet - som et resultat af - at budgetloven og den økonomiske rammestyring er slået igennem forstået i forhold til, at begge dele har skabt ro på koalitionsniveau men benhårdt økonomistyringsarbejde på ’brændende platforme’ længere nede i systemet. En situation, som KL måske til en vis grad har ’undersat’ mere end oversat opad i systemet, da det er grundlæggende vigtigt for forhandlingssystemets styrke- og vedligehold at understøtte tilliden til, at kommunerne både kan og vil styre området (jf. del 3 kapitel 21.9).

I samtalerne med det kommunale fagchefsniveau tegner der sig også et billede af, at der på trods af den gode vilje og dialog er langt fra Slotsholmen til den kommunale ledelses-hverdag, hvor man ikke synes, at: *"de [Social- og Børneministeriet, red.] lytter ordentligt for at være helt ærlig"* (fagchef, II 2017). At man ikke lytter ordentlig i forhold til den kommunale argumentation om, at forenklingen ikke handler om afbureaukratisering i sig selv, men om kombinationen mellem den centraladministrative forståelse af regelsættet, kommunernes implementering heraf, herunder de 'dårlige' sager, og hvad summen af dette har ført til af kommunal styrings(u)logik. At ministeriet ikke lytter til, at god sagsbehandling forstået som fejlfri sagsbehandling, ikke i sig selv vurderes som nogen garantiordning, da: *"du kan lave virkelig dårlig sagsbehandling med et rigtig godt resultat, og du kan lave rigtig god sagsbehandling med et virkelig dårligt resultat"* (fagchef, II 2017). Man har fra kommunalt hold en oplevelse af, at regelfokus har taget overhånd, hvilket for så vidt også er nogle af de toner, der luftes på koalitionsniveau men måske med en mere abstrakt enighed om, at der er behov for en bredere kvalitetsforståelse men med en fortsat model for, hvordan man kan måle, om lovkravene er opfyldt. Modeller, som man på kommunalt niveau mener, man allerede har i hobetæl.

Hertil kommer, at man centraladministrativt tilsyneladende ikke forstår, at der også kan være en vis forsigtighed i forhold til at spille sig selv for tydeligt frem på dialogbanen, fordi: *"man udstiller også sig selv som chef og leder, hvis man begynder at spille sig selv ind på den her bane, da ministeriet jo er utroligt stærkt. KL er jo med al respekt, så er det jo politikernes interesseorganisation. Det er jo ikke fagfolkenes interesseorganisation"* (konsulent, II 2017). En sådan forsigtighed gælder også i forhold til Socialtilsynet, hvor man heller ikke ønsker at udfordre for meget på trods af, man måske godt kan synes, at de har en noget uensartet måde at føre tilsyn på: *"det tør man alligevel ikke helt, fordi man vil jo alligevel heller ikke risikere at det gode samarbejde, man trods alt har med tilsynet, at det lider overlast"* (ibid.). Det samme gælder i forhold til Børne- og Socialministeriet, hvor man heller ikke tør at gå ind i den åbne og ærlige dialog: *"fordi der er så mange eksisterende styringselementer inde i det her"* (ibid.).

Også fra det øverste led i den kommunale styrings- og ledelseskæde, ser man noget nøgternt på Børne- og Socialministeriets indsats. Børne- og Socialministeriet er, som alle andre fagministerier opbygget sådan, at den siddende minister skal vise handlekraft gennem kvalitetsudvikling i opgaveløsningen på sit ressortområde. En opbygning, der betyder, at ministeriet gerne skal komme med nye initiativer, som på den ene eller anden måde forbedrer kvaliteten på området, og: *"ikke bare sidde og drifte"* (kommunaldirektør, I 2016).

Summa summarum og på trods af en invitation til og intention om det modsatte, sker der alligevel en form for 'undersættelse' af udfordringerne opad gennem systemet baseret på en forsigtighed, hvis grundlag igen må findes i kontekst af de gældende styringsstrukturer. Strukturer, hvor de kommunale erfaringer for en sådan 'dialogøvelse' for det meste består i, at ministeriet nedsætter et eller andet advisory board, og så går der lidt tid med at snakke, og hvor det ofte opleves at blive en holdeplads, en parkering eller måske ligefrem en politisk undskyldning for at være i gang. Refleksionerne går her på, at det er langsommelig

måde at arbejde på, hvis man vil have ændret noget eller blot have en kontinuerlig dialog med de kommunale aktører, da kommunale direktører og chefer ikke holder i så lang tid. Det betyder i praksis at: *"hvis man var ambitiøs omkring det her, så bliver man nødt til at sætte sig ned og arbejde med det relativt intensivt over en relativt kort periode og så sætte noget i gang"* (konsulent, II 2017).

Der virker til at være en følelse af, at det er presserende at sætte tempoet lidt op i disse dialogprocesser, da det er et område, hvor både direktør-chef og medarbejderomsætningen er højere end på andre områder¹³¹. Refleksionerne går også på, at en ambitiøs måde at arbejde på vil være at samle nogle mennesker fra Den Permanente Taskforce samt nogle af de chefer og medarbejdere, der har været igennem nogle Taskforce forløb. Argumentationen herfor er, at det inden for en sådan ramme vil være både legalt og formelt accepteret, at man går ud og forsøger at udfordre systemet.

Hertil kommer, og med en hilsen til de øvre styringslags snak om øgede incitamenters til udvikling af området, en banal men samtidig overset strukturel hindring for både en tæt dialog og efterfølgende udvikling. Det banale består i, at en fagchefs funktionsbeskrivelse hovedsageligt består i at drifte serviceområdet, og hvor man i de fleste ansættelser skal lede længe efter en beskrivelse af udviklingsperspektivet, det tværkoordinerende samarbejde for slet ikke at tale om den ministerielle dialog. Det fylder efter sigende ganske lidt og af den simple grund, at en fagchefs succes ikke måles på, om vedkommende kan siddeovre i ministeriet og levere en masse indspark. Alene af den grund vil der derfor ligge en ren logisk prioritering af vedkommendes tid, hvor dialogen med centraladministrationen altså ikke fylder særlig meget.

Argumentationen er her, at hvis man virkelig ønsker en ændring i dialogstrukturen og med et udviklingssigte, så er det nødvendigt at se i denne retning i forhold til de givne incitamentsstrukturer. Og her er vi så tilbage til kommunal- og forvaltningsdirektørernes opgave i at skabe nogle understøttende rammer og (incitament)strukturer for både den nødvendige drift og den ønskede udvikling. Argumentationen er yderligere, at hvis man sidder som en ambitiøs fagchef med sit eget kommunale politiske niveau, så synes opmærksomheden at gå i den retning. En retning, hvor det ikke er befordrende hele tiden at se over mod hverken KL eller centraladministrationen i en logik om: *"hallo, vi har lige fået 3 sager, der skal tvangsanbringes, og nu går du halvanden million over budget på din konto 6, mens du sidder i København"* (konsulent, II 2017).

Der er således en forventning om, at fagchefens synlighed primært skal være på forvaltningsgangene ude blandt sagsbehandlerne og ikke på chefgangen, og da slet ikke på ministeriegangene. En synlighed man i medarbejdertilfredshedsmålingerne kan se, betyder utrolig meget. I denne mere real-og hverdagslige optik, hvor man som fagchef både skal være synlig overfor sin direktion, sine politikere og sine medarbejdere, bliver det også i

¹³¹ Jeg blev selv ramt af dette fænomen, idet både kommunal- og forvaltningsdirektørerne i begge case-kommuner blev udskiftet mellem interviewrunde I og II.

denne sammenhæng tit driften og knap så meget udvikling, der vinder tids-og prioriteringskonkurrencen. Omvendt er det netop i driften, at der skal være fokus på, at: *"ja, der er jo noget jura, som hvis vi ellers lige kunne bruge hovedet, faktisk er til at overse"* (fagchef, II 2017). Det er til at overse, fordi der rent faktisk ikke er så mange regler på børneområdet: *"det har vi faktisk ikke"* (ibid.). Et udsagn, der er overraskende stor enighed om, hvilket ikke er det samme som at sige, at de gældende regler og proceskrav ikke både kan slankes og kvalificeres. Men det er ikke reglerne, der er problemet: *"problemet er omsætningen af dem"* (ibid.).

Det er netop i omsætningen eller oversættelsen af reglerne, der viser sig at være en grundlæggende friktion ned gennem systemet i hierarkisk forstand. En friktion, som hænger tæt sammen med den kommunale de-kobling, de styringsmæssige lufthuller og den deraf svære lovmedholdelighed som beskrevet i de foregående kapitler (del 3 kapitel 22.8; 22.9). En de-kobling, som dybere nede i analysearbejdet viser sig at hænge tæt sammen med de horisontalt indlejrede de-koblinger gennem meget forskellige oversættelser af regelkravene både mellem de forskellige kommuner og internt i og mellem de forskellige kommunale myndigheds- og udførelsniveauer (jf. del 3 kapitel 24.8).

23.5. Teoretiske antagelser, refleksion og hypoteser

I udforskningen af hovedspørgsmålet og i fortsættelse af tidligere analysepointer og antagelser, viser der sig i arbejdet med det fælles fokus og nye spørgsmål en samtidighed af krav, som i et Smith & Lewis paradoksperspektiv og i lyset af styringens irrationelle asymmetri, både synes inter-relaterede men alligevel modsatrettede. Krav, som isoleret set opleves logiske, men næsten irrationelt inkonsistente eller absurde, når de sidestilles i praksis (jf. Smith & Lewis 2011, del 1 kapitel 8.3). Samtidigheden og modsætningen mellem krav om forandring, professionsfaglig innovation og en stram effektorienteret socialøkonomisk incitamentstruktur synes med afsæt i denne paradoksforståelse overvejende at resultere i en gensidig udligning. En udligning, der ikke kun synes at skabe en udviklingsmæssig nulsum men også en irrationel, men rationelt erkendt gentagelsestvang af ineffektive indsatser. En gentagelsestvang, som i dette perspektiv igen kan anses som en kompensatorisk og angstdæpende handling. En form for følelsesmæssig overlevelsesstrategi, som er med til at forstyrre systemets evne til rationelt at vurdere og dimensionere (kvalitets)mål og retning for en forebyggelses- effektorienteret opgaveløsning, hvilket i praksis truer med at give sig udslag i en manglende effekt.

En trussel som næres af den styringsmæssige asymmetris double-bind (jf. del 3 kapitel 21.11), faglighedernes dilemma og deraf intraorganisatoriske de-koblinger (jf. del 3 kapitel 22.3.), og som ikke kun dræner den kommunale forvaltning for viden, legitimitet og autoritet, men som også kan opleves følelsesmæssigt opslidende for de enkelte ledere og andre beslutningstagere. Ledere og beslutningstagere, der i en selvforstærkende spiral af -jo større nærhed til børnene, jo stærkere den kompensatoriske impuls til handling - oplever

sig som fanger af den styringsmæssige asymmetris indbyggede dilemmaer. Dilemmaer, som forbinder sig til budgetoverholdelsen og dennes komplicerede forhold til lovmedholdelighed, og som tilsammen skaber en næsten lammende usikkerhed om, hvordan man kan eller skal lykkes med opgaven.

En opgaveusikkerhed, som synes at vanskeliggøre den rette prioritering og fordeling af ressourcer samt at realitetsteste på systemets funktionsdygtighed i forhold til, om man rent faktisk arbejder på kerneopgaven (Armstrong 2005 m.fl. jf. del 1 kapitel 8.9). Nødvendigheden af at realitetsteste, om systemet arbejder på kerneopgaven, synes at skabe en indre spænding i den styringshierarkiske kontekst. En spænding, der her antages at opstå ved, at opgaveforståelsen formelt set tager afsæt i den målrationelle forståelse af tidlig forebyggelse og indsats men som muterer gennem den styringshierarkiske (oversættelses)kontekst, og derfor uformelt henter sin mening fra det irrationelle styringsfelts asymmetriske rationaler og (budget)hensyn, og som uformelt understøttes og dermed ubevidst realitetstestes gennem den asymmetriske styrings- og sanktionsvillighed. Man kan sige, at det er i denne ikke-bevidsthed om at være fanget i den styringsmæssige asymmetris double-bind kommunikation (Bateson 1956, jf. del 1 kapitel 8.2), i dette ubevidste menings- og rationaleskred, at der opstår en kognitiv og dermed en kritisk analytisk svækkelse i systemet, som på den målrationelle overflade skaber både forvirring og frustration over manglen på økonomi, viden, kreativitet og effekt.

Det er samtidig et menings- og rationaleskred, der til en vis grad legitimerer en uformel bemyndigelse til at træde ud af den målrationelle styringskonteksts elementære krav om lovmedholdelighed. En bemyndigelse, der gennem en rationel diskursiv argumentation om det vanskelige faglige skøn ubevidst autoriserer det kommunale system til selektiv lovmedholdelighed i forhold til servicelovens proceskrav. Krav, som ikke kun er indarbejdet i forhold til overholdelse af nødvendige retssikkerhedsprincipper, men også er indarbejdet som en sikring af afgørende videns-input i forhold til arbejdet med og forvaltningen af børnesagerne. Autorisationen til selektiv lovmedholdelighed producerer derfor ikke kun et tab af retssikkerhed men også et tab af viden i sagsbehandlingen, som i praksis ikke kun truer med at give sig udslag i en manglende effekt, men også med at forringe kvaliteten af de forvaltningsmæssige beslutningsprocesser i en sådan grad, at systemet risikerer at svigte.

Den asymmetriske styrings- og sanktionsvillighed kommer i dette perspektiv med en indbygget risiko for (system)svigt. En risikozone, som synes lagt ud til de enkelte byråd, forvaltninger, chefer, ledere og andre beslutningstagere at navigere i, vurderer nærheden til eller sandsynligheden for. En risikozone, hvor det målrationelle i den styringshierarkiske (oversættelses)kontekst delvist er sat ud af meningsbærende kraft, og derfor ikke længere er anvendeligt som bemyndigelses-navigationsystem, og som således lader den enkelte leder tilbage med en oplevelse af manglende formel gennemslags- og organisatorisk sammenhængskraft. Spændingen mellem viden og ikke-viden i disse psyko-sociale perceptionsprocesser risikerer at aktivere beslutningstagernes erfaring og fantasi (Visholm 2004,

jf. del 1 kapitel 9) i en sådan grad, at det fastholder dem i dette overvejende projektive indvirkningsfelt, hvilket synes at gøre dem tilbøjelige til at træffe beslutninger, som tjener andre formål end den tidlige forebyggende indsats (Eisold 2009, jf. del 1 kapitel 1). En spænding, som i et psyko-societalt perspektiv også udgør potentiale for den sociale forestillingsevne, som transformeret til fælles forestillinger og fantasier (Lorenzer m.fl. jf. del 1 kapitel 7.7) derfor også risikerer at fastholde systemet som helhed i et projektivt besluthedsrum med risiko for at prikke til 'faglighedernes dilemma' og dennes indre fag-organisationspsykologiske de-koblinger (jf. del 3 kapitel 22.3).

En spiral af projektive processer, som både udgør en reel fare for at myndighedsudøvelsen bliver vilkårlig i Kantiansk forstand (jf. del 1 kapitel 6.3), hvilket kun øger risikoen for gennem selvsamme vilkårlighed, at fejle. Fejle gennem manglende overblik, ikke at vide eller være kompetent nok. En spiral, hvor det at skulle tage sin egen autoritet og gennem den at betjene sig af sin sunde fornuft ikke synes forstyrret af fej bekvemmelighed, men af frygt. Frygt, som kan skabe fejhed og dermed også kommer med en underbevidsthed om risikoen for amoralske handlinger (jf. del 1 kapitel 7.3). En frygt, som på forskellige måder næres gennem følelser af afmagt og utilstrækkelighed, som selv ikke professions(selv)valgte metoder synes at kunne opveje. Et tilsyneladende paradoks, som langsomt har trængt sig på i bekymringerne om den manglende viden om og effekt af de givne indsatser.

Paradokset eller dilemmaet er her, at metodefrihedens næsten uantastelige antagelse om styrket faglighed skygger for dens indbyggede usikkerhed i forhold til den valgte metodes effekt. En usikkerhed, der taler direkte ind i den usikkerhed, der er forbundet med, at ingen synes at vide, hvad der virker, hvilket gør, at alle er grundlæggende usikre på, hvordan deres 'metodestrategier' bliver vurderet af 'de andre'. En usikkerhed, som synes at medvirke til 'faglighedernes dilemma', og dermed også skaber en tilbageholdenhed og manglende imødekommenhed over for andre eller udefrakommende metodesynspunkter, feedback eller krav om måling. Metodefriheden synes i dette perspektiv paradoksalt nok at svække fagligheden, åbenheden, modet til at lade sig måle og dermed evnen til at lære af hinanden, af sine erfaringer og til at indgå i en effektiv arbejdsgruppetilstand i et Bions perspektiv (jf. del 1 kapitel 8.9).

En svækkelse, som omvendt og i et defensivt subjektiveret ledelsesperspektiv synes at danne en så høj grad af konflikt, ubehag og bekymring i forhold til selvforståelsen og (fag)identiteten, at det samtidig motiverer for en investering i diskursen om nødvendigheden af fælles faglig rammesætning og retning (jf. Hollway & Jefferson 2013, del 2 kapitel 16). En motivation, som på den rationelle overflade giver sig til kende, ved næsten længselsfuldt at se hen mod naturvidenskabens nagelfaste rationalitets- og virkningsforståelse og i ønsket om tilsvarende for det sociale område. Man kan også anskue det bevidste ønske om retningslinjer som en samtidig ubevidst motivation for at afvise den uformelle bemyndigelses 'forbandelse' (jf. del 3 kapitel 21:10). Et ubevidst ønske om at genskabe sammenhængen til den målrationelle styringshierarkiske kontekst, en vej ud af risikozonen

og dermed et redskab til at kunne afvise den uformelle, og af det målrationelle systems ubeskyttede, bemyndigelse til selektiv lovmedholdelighed. Et redskab til, med (faglig) autoritet, at skære igennem 'faglighedernes dilemma' i en bemyndigelse til og legitimering af at rammesætte og sammenkoble en fælles men fagdifferentieret organisatorisk kontekst.

Et ønske om en overordnet kvalitativ rammesætning, som i virkeligheden også kan ses som et ønske om fast men symmetrisk mål- og fagrational styrings- og sanktionsvillighed. En styring, som man på koalitionsniveau på en og samme tid erkender, at forhandlings- og aftalesystemet ikke kan levere samtidig med, at man alligevel insisterer på det. En paradoksal samtidighed, hvor man på den ene og målrationelle side påbyder systemet at udvikle nye effekt- og kvalitetsforbedrende initiativer og indsatser, men som samtidig og på den anden og irrationelle side de-autoriserer selvsamme gennem fastholdelsen af den asymmetriske styrings- og sanktionsvillighed.

En form for strukturel irrationalitet, som synes at have dannet grundlag for parternes erfaringer med, forestillinger og fantasier om hinanden som delsystemer. En associativ strukturel irrationalitet, som synes indlejret som en form for systemtænkning (Armstrong, 2005, jf. del 2 kapitel 10) og som grundlæggende udledes gennem forhandlings- og aftalesystemet og dettes optagethed af en effektorienteret og socialøkonomisk incitamentstruktur baseret på kravet om en datadrevet praksis. Hvor optagetheden af en effektorienteret og socialøkonomisk incitamentstruktur næsten synes at have etableret sig som en diskursiv grundantagelse, møder kravet om datadrevet praksis større vanskeligheder.

Vanskeligheder, som på overfladen giver anledning til både undring og frustration, men som måske skal ses i sammenhæng med, at kvalificerede data kalder på kvalificeret handling. En sammenhæng, som skaber et dilemma i relation til de kvalitets- og retssikkerhedsmæssige konsekvenser af den ubevidste autorisation til selektiv lovmedholdelighed. For hvordan samler man kvalificeret data på selektiv manglende børnefaglige undersøgelser i en asymmetrisk beslutningskontekst, som hverken kan udfordres eller tilvejebringe de ønskede resultater? En hypotese kunne være, at det også er spørgsmål, som også kan relateres til de faglige organisationers modvilje. En hypotese om, at der også i de faglige organisationer kan være en ubevidst frygt for, at '*virkelighedens professionsfaglige formåen*' gennem dataindsamling eller anden måling viser sig i utakt med den retorisk proklamerede '*virkelighed*' om selvsamme. Refleksionen er i begge tilfælde, at måden at overkomme en sådan situation er ved ikke at levere kvalificerede data! Et perspektiv, hvor en tilsyneladende irrationel adfærd bliver rationel, men i en 'Method of Their Madness' rationalitetsforståelse (jf. Hollway & Jefferson 2013 del 2 kapitel 16).

Et perspektiv, der også indikerer en høj grad af strukturel irrationalitet i dialogstrukturen, som man i et defensivt subjektorienteret perspektiv kan have en antagelse om, og på trods af den gode vilje, motiverer for en indre censur baseret på en intuitiv fornemmelse af forsigtighed (Goodwin, Jasper & Polletta 2001; del 1 kapitel 8.8) En censur, som kan anskues som en beskyttelsesstrategi for det enkelte delsystem, men som samtidig stiller sig i vejen for ønsket som en åben, klar og tydelig systemfeedback. Der synes derved at

opstå et styringsdialogisk paradoks. En form for styringsdialogisk de-kobling, der svækker systemets samlede evne i forhold til en realistisk dimensionering af krav og ambitioner for den tidlige forebyggende indsats. En styringsdialogisk de-kobling, hvor helt banale rationelt funktionsdygtige initiativer, hensyn og behov synes at gå tabt.

24. Den mindst ringe løsning

Det bliver i interviewsamtalerne hurtigt tydeligt, at området for udsatte børn og unge er et af de områder, som udfordrer den kommunalpolitiske verden. Begrundelsen er stort set enslydende ned gennem hele linjen: Det udfordrer, fordi det er indviklet lovgivning og komplekse sociale problemer, der skal løses i et samarbejde mellem kommuner og stat: *"Og det forventer man alt sammen, at kommunalstyret som lægmænd kan tage stilling til og træffe afgørelser i"* (kommunaldirektør, I 2016). En anden årsag til, at området er politisk udfordrende, er den manglende partiideologi i det (jf. del 3 kapitel 21.10). En mangel, der både viser sig gennem byrådets og de andre politiske udvalgs prioriteringer mellem børn og unge, skoletilbud, dagtilbud og kultur, som en kommunaldirektør forklarede med, at: *"det sådan set er lidt sjovere at bruge penge på skole og kultur, end det er at bruge penge på børn og unge område"* (kommunaldirektør, I 2016). En simpel politisk beslutningslogik, men som i sin konsekvens skaber nogle meget komplicerede problemstillinger længere nede af forvaltningsvejen. Men som undersøgelsesfeltet selv bedømmer systemet: *"så er det jo den mindst ringe løsning, vi har"* (kommunaldirektør, I 2016). Der er, og som beskrevet, heller ikke nogen der har et andet gangbart bud på, hvor eller hvordan man ellers skulle placere opgaven end under det kommunale selvstyre: *"Og det fungerer jo så så godt, som det nu gør"* (kommunaldirektør, I 2016). Argumentet er her, at når det lykkes, så fungerer det jo rigtig fint. Men det er så ikke altid, at det lykkes.

Som politikområde synes udsatte børn og unge heller ikke at have dannet grundlag for at være en del af lokalpolitik endsige være en dagsorden, som særlige mange lokalpolitikere brænder for, når de så er kommet ind i lokalpolitik. De dagsordner, som de fleste lokalpolitikere brænder for, er uomtvisteligt byudvikling og planlægning, vækst og jobskabelse. Det er disse dagsordner, der virker som brændende platforme i det lokalpolitiske besluthingslandskab. Der er naturligvis også andre politikerprofiler, der kommer fra brugerbestyrelser på skoler, dagtilbud, kultur og fritidsområdet. Alle folk, der er politisk engagerede og som typisk har valgt lokalpolitik, fordi de godt kan lide et bestemt parti: *"Men der er færre som sådan ligesom har mærkesager indenfor det her felt vil jeg sige, eller som er engagerede i det. Det vil jeg nok sige"* (kommunaldirektør, I 2016).

I lyset af den økonomiske overligger, synes det også vanskeligt ud fra kommunaldirektørposten at vurdere om det ressourcemæssigt er underprioriteret forstået på den måde, at: *"det er jo til syvende og sidst også en politisk afvejning"* (kommunaldirektør, I 2016), og med afvejning menes prioritering. En prioritering, som ofte er svær, og som kan illustreres

gennem en børnesag om et svært udadreagerende barn, og hvor der blev stillet et løsningsforslag på årligt godt 11 mio. kr. En situation, hvor man nok med rette kan sætte spørgsmålstejn ved: ”*hvor mange kommunalpolitikere kan forstå, at en kompleksitet i en sag kan være så høj, at det bare er i nærheden af at være rimeligt*” (fagchef, I 2016). Den pågældende forvaltning løste den for mindre, men det er: ”*stadigvæk en børnehave med 40 børn vi er oppe på*” (ibid.). Den konkrete afvejning gik derfor på, om man så skulle lukke en daginstitution, som forældrene var glade for og prøve at få placeret børnene andre steder, så man kunne få råd til at tage sig af dette enkelte barn. En illustration af, at det også er den slags prioriteringer, man sidder med som lokalpolitiker i dag og, hvor spørgsmålet om: ”*hvordan man bliver kompetent til at træffe sådan en beslutning?*” (fagchef, I 2016) kan synes ganske relevant. Det kan det, for hvordan ved man, om man har prioriteret den rigtige mængde penge til udsatte børn og unge i forhold til andre områder inden for almenområdet? Områder, som det specialiserede børneområde ligger i en benhård prioriterings-konkurrence med.

Et svar på dette skal også ses i sammenhæng med, at området for udsatte børn og unge ikke har nogle stærke brugergrupper, hvilket betyder at der ikke på samme måde, som gennem brugerbestyrelser på skolerne eller på dagtilbuddene kan skabes det nødvendige ydre pres på den kommunalpolitiske beslutningsproces. Problematikken er her den helt simple, at de ressourcesvage familier, som hvis de endelig henvender sig: ”*så er det måske lidt ubehjælpesomt*” (kommunaldirektør, I 2016). Modsat de ressourcestærke familier på de andre områder, som både har evnerne og kræfterne til at lægge et langt større pres: ”*altså hvis man sparer på børn og ungeområdet, så får vi jo ikke nogen demonstration hervede [foran rådhuset, red.]*” (kommunaldirektør, I 2016) og som en forvaltningsdirektør supplerer med: ”*de udsatte familier kommer jo ikke og siger, kan I ikke komme og fjerne mit barn. Så det er faktisk forholdsvis nemt at lade tingene ligge*” (forvaltningsdirektør, I 2017). Et udsagn, der klart understøttes på sagsbehandlerniveau, da der er mange familier: ”*der ikke ville gøre noget som helst, fordi de bare er lykkelige over at være halvt glemt*” (sagsbehandler, II 2017).

Til gengæld er der truslen om at få en ’møgsag’ og dermed risikoen for, at man kan få dårlig mediemæssig opmærksomhed, hvilket man i den grad ønsker at undgå (jf. del 3 kapitel 21.8.1.). Når det så er sagt, er der samtidig en klar erkendelse af, at forvaltningen har en afgørende rolle i at få engageret politikerne i området gennem tydelige, sammenhængende og retningsgivende sagsfremstillinger. Sagsfremstillinger, der guider politikerne til at forstå, hvad sagerne drejer sig om, hvilke valg der træffes, få sat retning på de valg, der kan sættes en politisk retning på og tage ansvar for det. Men heller ikke det synes altid lige nemt, selvom: ”*vi aldrig lægger sager op, der skaber afmagt. Ja... jo det passer ikke, det gør vi somme tider. Men vi lægger ikke sager op, hvor vi giver vores afmagt videre*” (fagchef, I 2016).

En afmagt som spejler ind i den i udgangspunktet manglende politiske interesse og mangel på stærke medborgergrupper, hvilket klart vurderes som: ”*et minus for det her område*” (kommunaldirektør, I 2016). Et minus, der består i, at området i udgangspunktet ikke ligger først i prioriteringskøen men derimod bliver vejet benhårdt op imod spørgsmålene om, hvad det koster i ressourcer og tid, og hvad man ud fra det regnestykke kan nøjes med at

gøre. En tilgang, der indikerer at området på en og samme tid synes som et politisk lavprestige område i prioriteringskonkurrencen med almenområdet, men grundet den evige risiko for 'møgsager' med en samtidig placering i toppen af det politiske (krise)beredskab. Et beredskab, som en teamchef associerer til læger, der arbejder ombord på et flådefartøj eller ulykkessted, og: ”*Hvor, at der nok har været en tendens til i vores system at løbe hen til de hårdt sårede først og bruge alle ressourcerne, og så har vi ikke været ret gode til at fange dem, der faktisk ville overleve*” (teamchef, myndighedsområdet I 2016). Et billede på, hvor nødvendigt det er at kunne prioritere, og hvor: ”*lidt krise er sku meget godt, når vi skal lave forandringer*” (teamchef, myndighedsområdet I 2016). Det anses som godt i den forstand, at en (økonomisk) krise skaber en intensitet, som gør, at det hele ikke skal diskuteres, men eksekveres: ”*det accelerer nogle forandringer på en anden måde, som kan være positivt*” (ibid.).

Det er dog en samtidighed, som falder flere af interviewpersonerne fra koalitionsniveauet for brystet og særligt i forhold til områdets omtale som politisk lavprestige, som man fra Økonomi- og Indenrigsministeriet synes er decideret forkert at sige. Selvom jeg i interviewsamtalen forsøger at forklare, at det er det kommunale felt selv, der har bragt det på banen, ændrer det ikke ved, at ordet politisk lavprestige opleves som et forkert ord. At det er politisk lavprestigeområde i den forstand, at man ikke bliver genvalgt på at anbringe børn, vurderes for så vidt rigtigt nok. Det ændrer dog ikke ved, at hvis man ikke anbringer eller løser sin opgave og derved får dårlige sager og ryger i medierne, så er man så godt som færdig som politiker. Færdig i den forstand, at man mister den politiske magt, men at kalde det lavprestige, det er simpelthen forkert.

Heller ikke KL bryder sig om ordvalget: ”*jeg er måske ikke helt enig i, at det er lavprestige*” (chefkonsulent, II 2017). En uenighed, jeg også fra KL skal forstå på den måde, at det ikke kan være lavprestige, når man bruger så mange penge og er så bange for at blive profileret på dårlige børnesager, fordi: ”*det er jo slemt*” og fordi, det opleves så slemt, så er der: ”*nogle, der er håndskey*” (chefkonsulent, II 2017). Der er med håndskyhed ikke tale om, at området ikke har en høj prioritet, men at der er tale om en form for angst i systemet: ”*den politiske angst [for dårlige sager, red.]*” (ibid.). Og bliver jeg fortalt, så kan man altså godt finde nogle socialpolitikere, formænd for børne- og udvalgene, som med et bankende hjerte siger, at man skal gøre det godt for børnefamilierne, men samtidig undgå børnesager. Det ændrer dog ikke på, at det primært er angsten for de dårlige sager, der som en løbeild lyser gennem systemet.

Igen bliver jeg også mindet om, at det er helt nødvendigt at se på det i et udviklingsperspektiv. Et perspektiv, hvor man selvfølgelig har været nødt til at spare på dette område, fordi det har været ved at ”*æde normalområderne op*”, hvilket (som tidligere beskrevet) ikke kun har været en kommunal men også en national bekymring, som man har været nødt til at forholde sig til, f.eks. gennem budgetloven. Men at komme med et billede af, at kommunerne ikke vil løse opgaverne, det er alligevel for groft optegnet. Det er på den anden side heller ikke særlig rart, at man pludselig kan sidde med en ekstraregning på 2,5 mio. kr. om året, fordi der kommer et trafikoffer ind ad døren. Men det må man som

lokalpolitikere se som en del af opgaven og med den opsang, synes vi tilbage ved præmissen ved det overordnede strukturelle udgangspunkt: forhandlings- og aftalesystemet.

24.1. At arbejde i den mindst ringe løsning er en kompliceret sag

Retter man, med det udgangspunkt, blikket mod den kommunale forvaltnings styrings- og ledelseskæde tegner der sig gennem interviewsamtalerne et ret tydeligt billede af mange styringsstrategiske modsætninger og deraf afledte ledelsesmæssige udfordringer, og: *"hvis du spørger politikerne, mine børne- og skoleudvalgsmedlemmer, så vil de sige det [området for udsatte børn og unge, red.] er det mest komplicerede og besværlige og somme tider desillusionerende område at styre"* (forvaltningsdirektør, I 2016). Et udsagn, der går på at selvom det er nogle både relevante og *"nyttige dagsordener, vi arbejder med på det her område"*, så opleves det (alt for) ofte ikke muligt at gøre en reel forskel for børnene og deres familier. Hertil oplever lokalpolitikere (alt for) ofte kun at skulle forholde sig til området, når det handler om den økonomiske styring og som regel, når der er brugt for mange penge eller, når sager af den ene eller den anden grund er gået galt. Det sidste enten fordi forvaltningen gør for meget, for lidt eller slet ikke når at gøre noget for et udsat barn eller familie. Herudover indeholder området et indbygget dilemma: *"som handler om børnenes rettigheder og forældrenes ret til at være forældre for deres børn"* (kommunaldirektør, I 2017). Et dilemma, som længere nede i ledelseskæden opleves at indeholde en stor sårbarhed for alle parter. En sårbarhed i forhold til sagsbehandlerne, da at de reelt sidder i en position, hvor de bedømmer folk på deres forældreskab og med en bemyndigelse til at: *"dømme en forælder ude til at kunne magte opgaven i sidste instans"* (afdelingsleder, myndighedsområdet I 2017).

Et dilemma som arbejder ind i et andet dilemma, da: *"rigtig mange af de sager, vi har med at gøre, der kan vi jo ikke finde gode løsninger. Man kan analysere sig frem til, hvad er det mindst ringe, eller om der trods alt er noget, hvor vi kan rykke lidt, selvom det stadigvæk er inde i et vanskeligt univers"* (forvaltningsdirektør, II 2017). Begge dilemmaer, støttes op af Ankestyrelsen, som i sit arbejde med kommunerne også må erkende, at det i mange tilfælde er meget komplicerede sager, som sætter både Ankestyrelsens team og de kommunale sagsbehandlere i situationer, hvor man ved, at det aldrig bliver godt. Hvor man ved, at beslutningen udelukkende går på at gøre det mindst forkerte. Det er svært og frustrerende. Det, der gør det udholdeligt er, at man har en følelse af, trods alt, at gøre en lille forskel – trods alt at gøre noget! Det værste er ikke at gøre noget, så hellere forsøge at gøre noget- også det mindst ringe! Når det så er sagt, så opleves arbejdet alligevel som meget meningsgivende, da: *"det er troen på, at der er noget at gøre, og der er noget at gøre. Det er også meningsfuldt at gøre det, selvom man nogle gange sådan kan lave de fortegnede billeder af, om nytter det noget. Det tror jeg på, det gør"* (afdelingsleder, myndighedsområdet, I 2017).

Alle faktorer, som måske også er medvirkende til at området lokalpolitisk opleves som enormt kompliceret. Et område, som forvaltningen forsøger at gøre styrbart, men som i samme bevægelse kompliceres af, at: *"vi har nogle økonomistyrings- og nøgletalsystemer, der ligger*

ovenpå noget af det, vi er forpligtet til [ifølge den centrale lovgivning på området, red.]” (forvaltningsdirektør, I 2016). Alt sammen dokumentation for, at de kommunale chefer kan finde ud af og følge med i, hvordan det går med måltallene, økonomien, sygefraværet og med de mange andre dagsordner, der også skal passes, jf. opmærksomhedskonkurrencen. Det er, som beskrevet i det foregående, en øvelse i at styrings-gøre et område, der inden kommunalreformen hverken politisk eller administrativt var i nærheden af den nuværende offensive og tydelige styringsdagsorden. Om man kan sige, om det skyldes New Public Management? ”Det er der nok noget af det, der er”, men der er også noget, der skyldes, at man ved strukturreformen i 2007 er blevet mere opmærksomme på, at: ”vi bliver ikke et lykkeligere land af, at de her udgifter bevæger sig i retning af en himmelflugt” (forvaltningsdirektør, I 2016).

Området opleves både lokalpolitisk og forvaltningsmæssigt præget af en omstilling, hvor man på den ene side forsøger at styre det på samme måde, som man styrer skoler, dagtilbud og ældreområde, men på den anden side alligevel må konstatere, at det ikke er muligt at styre på helt samme måde. Og det er det ikke, fordi der på udsatte børne- og ungeområdet ligger en latent men potent styrings(u)logik lige underoverfladen, som detonerer i en straks-regulering, når sager ’går galt’. En automatik som man på centraladministrativt niveau oversætter til, at området styres af unormale logikker, som man arbejder intenst på at få ’normaliseret’ i samarbejde med de kommunale aktører (jf. del 3 kapitel 23.3). En normalisering, der synes et stykke vej fra at lykkes, og hvor man i mellemtiden og på kommunalt niveau må konstatere, at de generelle politiske dagsordner, hvor nyttige de end måtte synes på centralpolitisk niveau, alligevel ikke kan styre hverken sags-flow eller den økonomi, der er på området i den enkelte kommune, for: ”Djævelen er i detaljen, og detaljen er her, nede hos borgerne” (fagchef, I 2016). En detailbevidsthed, der fra kommunalt hold ikke vurderes at være i hverken aftale- eller dialogsystemet.

At ændre denne praksis ved at få sat en kile ind i nogle af disse strukturelle barrierer eller måske nærmere strukturelle irrationalitet: ”det kræver fandeme mod, og det kræver mod, når du bliver hængt ud” (forvaltningsdirektør, I 2016). Et mod som nok har lange udsigter, da det heller ikke lige umiddelbart synes at være en sådan politikertype som ”er i vækst”. Men så er det igen det der med samvittigheden. En samvittighed, der godt kan gnave, fordi man på den ene side godt ved, at den ’store pengekasse’ og dermed kommunens samlede økonomi ikke kan bære et højere serviceniveau, men på den anden side alligevel, for: ”hvis vi nu var en lille smule mere modige, så afsatte vi måske nogle flere ressourcer i en periode, for at løse det og det problem” (forvaltningsdirektør, I 2016).

Herudover vurderes det heller ikke muligt at arbejde med en styringskæde, uden at man også arbejder med lokalpolitikernes kvalifikationsramme, som en forvaltningsdirektør diplomatisk fik formuleret sig. Med kvalifikationsramme menes de lokalpolitiske kompetencer. Kompetencer, som interviewpersonerne næsten samstemmigt mener bør ses i sammenhæng med kommunalreformen, hvor ’helt vildt komplicerede børnesager’ pludselig blev et anliggende for en kommunalbestyrelse, der også skulle bygge svømmehaller. Det er i det lys, at man kan diskutere, om den rette selektion af lokalpolitikere er fulgt med. En

diskussion, som virker så vanskelig, at den næsten synes på randen af et tabu, men som flere af interviewpersonerne gerne ser bliver taget op, men på den anden side eksplicit ikke selv ønsker at blive citeret for.

24.2. Den politiske kvalifikationsramme og organisatoriske professionalisering

Den vanskelige diskussion handler om kvalifikationsrammen for lokalpolitikere. En kvalifikationsramme, der ikke kun handler om rammerne for at være politiker, som for dette område særligt synes at handle om de økonomiske rammer. Det handler også om de lokalpolitiske kvalifikationer og kompetencer i gennemsnitlige provinsbyer som i projektets case-kommuner. Argumentet er her, at der i København, i Aarhus, og generelt i universitetsbyerne, er større tilgang af de unge politiske talenter, som bruger det at sidde i borgerrepræsentation og i Aarhus Byråd som en træningsbane til at komme i Folketinget. I case-kommunerne er situationen noget anderledes, og selvom de politisk drives endog meget forskelligt, er der en tendens til en vis forgubning af politikerne i en samtidighed med en vis uforståenhed overfor områdets kompleksitet og deraf en tendens til politisk utålmodighed med forvaltningen med en manglende disciplin til følge.

Fra et forvaltningsdirektørsperspektiv synes der også en tendens til, at *'forstandige folk'* i høj grad holder sig ude af lokalpolitik, hvilket betyder at det ikke nødvendigvis er de mest begavede, der sidder i byrådene. Det er folk med et ægte engagement, der melder sig ind. Det er folk med en ide. De brænder dog som regel kun for én ting, eller har efter sigende en lidt landsbytosseagtig tilgang til at være kommunalpolitiker, hvilket ikke altid synes så sundt for det kommunale selvstyre. Samtidig er det netop disse folk man sætter til at styre et maskinrum, der er så kompliceret med så mange møtrikker og sensorer, at *'man bliver helt svedt'*. En kompleksitet, der særligt træder frem på de specialiserede områder som arbejdsmarked, handicap, børn og unge. Alle områder, som man i forvaltningen oplever, udgrænser de gamle klassiske opgaver for en kommune såsom ældreomsorg skole, dagtilbud.

Samtidig er der tale om en øget organisatorisk kompleksitet, som kommunesammenlægningen har bragt med sig i form af større kommunale organisationer. Med større kommunale organisationer følger krav om øget professionalisering eller 'djøfisering' og måske i særlig grad på kommunal- og forvaltningsdirektørposterne. En bevægelse, som opleves at have medindført et nyt styrings- og organisationssprog samtidig med, at der er nogle folkevalgte lokalpolitikere, der for nogens vedkommende har siddet i byrådet de sidste tredive år, og hverken har flyttet sig selv eller deres udgangspunkt for at være politikere. Nu oplever de en organisation, der ønsker de skal have en ny rolle, tale et nyt sprog i forhold til pludselig at skulle kunne tale temaer, visioner og strategier, og: *"de kan slet ikke være i det"* (kommunaldirektør, II 2017).

Der opleves derfor en form for modreaktion fra politisk hold om, at de vil have magten tilbage. Her bliver jeg forklaret, at når politikerne siger magten, så mener de i virkeligheden detaljen. Og en overskuelighed kunne jeg måske her tilføje. En overskuelighed fra den gang, hvor man som lokalpolitiker både kendte og kunne personsagerne og dermed vidste, hvad man havde med at gøre. Nu opleves en modstand mod af forvaltningen at blive positioneret som en form for overordnet bestyrelse og med en følelse af, at det strider mod rolleforståelsen som borgernes ombudsmand – som den bedste af ligemænd valgt ind i byrådet for at sikre, at administrationen gør deres arbejde ordentligt. En rolleforståelse, der nærmest kolliderer med forvaltningens krav om, at de som en anden bestyrelse skal sætte retning.

Det er dog heller ikke i hele ledelseskæden, at man er lige begejstrede for denne udvikling. En udvikling, som af nogen mere ses som en rationel illusion, og som i virkeligheden opleves som en trussel mod demokratiet. Argumentet er her, at denne akademiske tilgang, som i virkeligheden skal forstås som 'djøf 'isme', om at bede politikerne om at være et strategisk politisk principdannende organ, er en misforståelse. Det er en klassisk hierarkisk forståelse af, at politikerne er i toppen, administrativt efterfulgt af en kommunaldirektør og så tegnes hierarkiet ellers dernedad. Man har i den akademiske tilgang ikke forstået, at kommunalpolitikere ikke er i toppen: "*De er både i toppen og i bunden. Altså de er både bestyrelse og brugerrepræsentanter*" (fagchef, II 2017).

En udvikling, som under alle omstændigheder skaber en form for asymmetri mellem det lokalpolitiske og det administrative niveau, og som på kommunaldirektørposten nok opleves som den: "*største udfordring*", og hvor udfordringen særligt består i at man som kommunaldirektør: "*har en organisation, der buldrer derudaf med professionalisering og samtidig nogle politikere, der opleves ikke at kunne følge med*" (Kommunaldirektør, II 2017). Politikere, som bliver så udfordret, at de oplever at blive hægtet af, føler at der bliver løbet om hjørner med dem. Politikere, der skal samarbejde med en administration, der hverken synes at respektere eller acceptere, at det er politikerne, der både skal vælges og stå på mål for alt det, forvaltningen løber afsted med, men som de som politikere ikke forstår halvdelen af. Samlet set oplevelser, der ifølge forvaltningen får nogle politikere til at reagere lidt '*uhensigtsmæssigt*'.

Men det er ikke kun på det politiske niveau, at man 'bakser' med denne professionalisering. Også de forvaltningsdirektører, som ikke er 'djøfere' mærker 'pustet i nakken', for: "*hvordan man gør i mit job? Jeg kan jo godt se, hvad det er for nogle typer, der får mit job. Det er jo sådan nogle din uddannelse [cand.scient.pol., red.]*". Og hvor sådan nogle (som mig), ikke vurderes til at være: "*folk med et fagligt engagement, nødvendigvis. Det er styrings teknokrater*" (forvaltningsdirektør, I 2016). Bekymringen er, at: "*folk der har et fagligt udgangspunkt, fagfagligt udgangspunkt for at blive direktør, de er en uddøende race*". Man ser således internt i kommunerne en tendens til at det er scient.pol. kandidaterne, der får disse stillinger og, at de kommer med en styringstænkning: "*de kommer ikke med faget, og de kommer ikke med ledelsen af faget*". Modsat vil der være nogen, der i forhold til en professionsuddannet direktør vil mene, at en sådan

profil med fagligt udgangspunkt vil være mere tolerant og mere blød i forhold til at lede fagkulturerne: *"fordi han er en af deres"* (forvaltningsdirektør, I 2016), hvilket den pågældende forvaltningsdirektør dog ikke selv er enig i.

Man kan sige, at ovenstående reflekterer en udvikling, der ikke kun vidner om en asymmetri mellem det administrative og det politiske niveau men også internt i forvaltningens administrative styrings- og ledelseslag. Ordvalget *'styringsteknokrater'* understøtter oplevelsen af en sådan asymmetri, og vidner om den diskurs, der følger i halen af disse scient.pol. uddannede chefer, der som en helt anden 'race' af chefer kommer masende ind med en helt anden tænkning og forståelse af systemet og, hvordan det bedst kan og skal styres og ledes. En oplevelse, som man til en vis grad deler på koalitionsniveau i den forstand, at man her oplever kommunaldirektører, som udfordrer særligt KL's rolle i aftalesystemet - at KL er for statslig i sin tænkning og mere Finansministeriets forlængede arm end kommunernes. En kritik, der udfordrer hele balancen i dette system, hvilket måske kan forklare, at kommunalcheferne også fra koalitionsniveau anses som et *'særligt folkefærd'*. Samtidig og på kommunaldirektørniveau vurderes KL dog fortsat som en helt nødvendig organisation: *"Hvis jeg drøfter styringsproblematikker på det område, så ville jeg gøre det med KL. Helt klart. Så er det i det regi og typisk, hvis der er større reformer, eller hvis det er i økonomiaftale regi eller lignende. Så ville det være KL igen"* (kommunaldirektør, I 2016).

24.3. Det politiske niveau og den svære oversættelse mellem niveauerne

For bedre at forstå ovenstående friktioner, er det nødvendigt at se den i kontekst af selvsamme aftalesystem og dette systems skrøbelige magtbalance. En balance, som kommunaldirektørfolket kan rykke ved, hvis de vil, hvorved vi bevæger os lige lukt tilbage i den magtbalance der ligger i aftalesystemets styrke- og vedligehold (jf. kapitel 21.6) og forestillingernes (konflikt)potentiale (jf. kapitel 21.5.). En bevægelse, som måske kan forklare at kommunaldirektørerne opleves som et lige vel magtfuldt 'folkefærd' understøttet af, at de ligger i andet led næst efter KL, og hvor sidstnævnte er endog meget afhængig af disse chefers samarbejdsvillighed, en afhængighed som gør KL mere sårbar i det samtidige konkurrence- og samarbejdsforhold. Det er samtidig en magt, der i denne optik ikke bliver mindre af, at arbejdsopgaven med at få oversat opad til det lokalpolitiske niveau og nedad til det organisatoriske, ligger hos kommunaldirektøren. Kommunaldirektøren er – som KL i aftalesystemet - det oversættelsesmæssige knudepunkt mellem det lokalpolitiske og det administrative niveau.

En rolle, der ikke er blevet mindre central endsige kompleks efter kommunalreformens kommunesammenlægninger, og hvor man som kommunaldirektør referer direkte til den politiske 'bestyrelse' (alias byrådet). En bestyrelse, som er født politisk uenige, hvilket både opleves som en udfordring af dimensioner og superspændende. Med andre ord, porteføljen er mangfoldig, og som én af interviewpersonerne forsøgte at tale ind i var: *"at det er et*

sindsygt spændende job, men det er også et komplekst job" (kommunaldirektør, II 2017). Det at være kommunaldirektør og drive organisationer i dag handler om, at man både skal kunne rumme en vis kompleksitet og en oplevelse af 'kaos', der følger af aldrig at være eller blive færdig med at organisationsudvikle. Man er som kommunaldirektør aldrig færdig med at være i gang med noget. Man skal kunne være i en konstant bevægelse og have ro i maven med det. Den kommunale, er en omskiftelig verden, og kommunaldirektørposten kan nogle gange godt opleves som elastisk i metermål forstået således, at man skal kunne navigere i et stort kommunikationsfelt lige fra den store fortælling om kommunens eksistensberettigelse og helt ned i oversættelsen af komplicerede fagterminologier.

Et scenarium, der på lange stræk deles med forvaltningsdirektørposten. En post, som til forskel fra kommunaldirektørniveauet, arbejder tæt sammen med den professionsfaglige del af forvaltningen. Et samarbejde der synes både tæt og tillidsfuldt, og hvor: *"Jeg synes, vi gør meget og mange ting. Også mange af de rigtige ting"* (forvaltningsdirektør, I 2016), men som også på dette niveau i den kommunale styrings- og ledelseskæde er påvirket af, at det lokalpolitiske niveau ikke helt synes at have samme styrings- og indholdsgreb om dette område, som de oplever at have på skoler og dagtilbud. Det falder dem vanskeligt at sætte mål, serviceniveauer, kommunikere og vise politisk ledelse på området: *"Og der sidder jeg så og skal formidle mellem politikerne og mine fagfolk. Hvilket jo er min rolle"* (forvaltningsdirektør, I 2016).

Det er i denne rolle, at forvaltningsdirektøren på den ene side må hjælpe de fagprofessionelle med at formulere deres sager ind i den politiske dagsorden gennem en forståelse af, at når politikerne blander sig eller er utålmodige, så er det jo ud fra en ægte interesse. En vigtig forståelse, fordi fagfolkene tilsyneladende kan have en tendens til, at de på den ene side synes, at politikerne blander sig for meget og på den anden side, samtidig mener, at politikerne interesserer sig for lidt for området. Måske også, målt fra medarbejdernes vinkel, at de interesserer sig for lidt for området, målt i kroner og ører til området.

Rollen som forvaltningsdirektør indbefatter også en løbende oversættelse af ny eller ændringer til eksisterende central lovgivning til et forståeligt lokalpolitisk sprog. En oversættelse, der også skal fungere som en forståelsesmæssig bro mellem det lokalpolitiske og professionsfaglige niveau: *"Det er jo da en meget væsentlig og meget nyttig opgave"* (forvaltningsdirektør, I 2016). Det er unægtelig en meget central rolle, og taler ind i KL's udsagn om, at det netop er dette direktørniveau, der er afgørende for, hvordan man i den enkelte kommune 'forstår' området og forvaltningen af det, og i tilbageløbet hvordan man fremlægger denne forståelse for det politiske niveau (jf. del 3 kapitel 21). En opgave, der kan være særligt udfordrende i situationer, hvor det professionsfaglige niveau ønsker noget bestemt, for: *"hvordan omsætter jeg så det til en politisk tanke, og hvordan får jeg den politiske tanke på et område ned så man kan mærke det i den socialpolitiske eller socialfaglige indsats vi laver"* (forvaltningsdirektør, I 2016). Her synes denne opgave sværere, end på skole og dagtilbudsområdet eller på mange andre velfærdsområder. En sværhedsgrad, der begrundes med, at det der skal til for at kunne gøre den 'rigtige' forskel, er meget mere kompliceret

og diffust, end når det handler om, at børnene skal have lært at læse inden udgangen af anden klasse.

24.4. Lokalpolitisk guldalderfænomen og demokratisk udfordring

Forvaltningsdirektøren kan på nogle stræk læne sig op ad kommunaldirektøren, som i sin rolle befinder sig i toppen af dette spænd. Et spænd, hvor man som kommunaldirektør skal favne begge parter og gennem transparens få afmystificeret, hvad forvaltningernes opgaver og ansvarsområder er, og hvordan man administrativt vælger at løse dem. En opgave, som det erkendes, synes at indgå i en længere kulturproces.

En proces, som dybest set handler om relationer baseret på tillid og gensidig forståelse, men som på administrativt niveau opleves udfordret af, at man på det lokalpolitiske niveau til tider danner deres forestilling af fremtiden lige vel forankret af deres billede af fortiden. Fortiden er her før kommunalreformen og ikke mindst før kommunesammenlægningerne. Her er det oplevelsen, at lokalpolitikere ser tilbage på de små kommuner i et næsten guldalderskær, savner det der var og slet ikke kan se sig ud af det, der kommer. Det er særligt hele digitaliseringsbølgen, der synes at virke endog meget skræmmende for mange lokalpolitikere. En bølge, der på mange måder illustrerer, at en af de største kommunalorganisatoriske udfordringer: *"det er, at vores forhold til politikerne er udfordret af de forskellige ståsteder, vi har"* (kommunaldirektør, II 2017). Der opleves denne 'professionaliseringskløft' også i den forstand, at man har bygget et system op af 'i går', hvor administrationen og det politiske niveau bevæger sig uens, i utakt: *"Vi går ikke i takt. Det gør vi ikke"* (kommunaldirektør, II 2017).

Ovenstående er ikke kun en relationel eller en administrativ udfordring, det anses også som en demokratisk udfordring i forhold til, at politikerne repræsenterer kommunens borgere. Det betyder i denne optik, at hvis politikerne ikke forstår, hvad det er der foregår i organisationen, så gør kommunens borgere det nok heller ikke. Og der skal man som forvaltning spørge sig selv om, hvem man er der for som kommune. Og svaret skulle meget gerne være, at det er for kommunens borgere, og her kommunens udsatte børn, unge og deres familier. At man som administration går på arbejde hver dag for at gøre en forskel for dem. Det anses som essensen af en kommunaldirektørs eksistensberettigelse at sikre at organisationen arbejder for borgerne, og at borgerne forstår det arbejde, at det er meningsgivende for både forvaltning og borgere. Det er her i dette indvirkningsfelt, man lykkes som kommunaldirektør: *"Hvis vi er gode nok til at forklare det, hvis vi er gode nok til at eksemplificere og lave nogle strategier, som ikke er luftige bapsi kvapsige, men som faktisk hænger sammen med noget man kan se for sig som politiker. Her træffer vi nogle valg, som ændrer noget på det og det og det felt, og vi kan forstå, hvad der er fordele og ulemper, og vi afvejer det sådan og sådan og er parat til så at kunne stå på mål for det"* (kommunaldirektør, I 2016).

Politikerne bliver, i dette perspektiv, en form for pejling på, om organisationen er dygtig nok til at forklare, hvorfor der tages de beslutninger, der tages. Spørgsmålet er derfor også,

hvordan forvaltningen arbejder med kommunikation til politikerne, hvordan forvaltningen kan sætte dagsordener, som politikerne kan arbejde ud fra og forstå. Hvordan man som forvaltning kommunikerer med sine borgere, og hvordan forvaltningen kommunikerer internt i forhold til at understøtte grundpræmissen om, at hele konstruktionen sådan set alene er for borgernes skyld, og at man ved at arbejde konstruktivt ud fra denne grundpræmis kan bestyrke relationen til lokalpolitikere og dermed også til borgere.

Der ligger her en erkendelse og anerkendelse af, at begge parter er dybt afhængige af tilliden til hinanden, og at forvaltningen er dybt afhængig af, at politikerne tror på den administration, de har. At politikerne har tillid til, at når forvaltningen lægger noget frem, så gør: ”*vi det i bedste mening og ikke for at tilrane os en magt, vi ikke burde have eller for at tage noget fra nogen, som vi ikke burde gøre. Men at vi faktisk er deres tjenere og borgernes tjenere*” (kommunaldirektør, II 2017). Et udsagn, der efterfulgt af en refleksion om, at tiden måske er inde til, at man hver især reflekterer over, hvad det egentlig vil sige at være embedsmand, og at det her kunne være nyttigt at genbesøge spørgsmålet om, hvorfor man valgte at blive kommunalt ansat. At man som forvaltning, som administration og som embedsmand godt kan tåle et genbesøg i forhold til, hvem det egentlig er, man er der for og på den måde få bragt tilliden tilbage i relationen til politikerne: ”*Det tror jeg faktisk også er ret afgørende for fremtidens demokrati*” (kommunaldirektør, II 2017).

24.5. Oversættelsens undersættelse

Det opleves som afgørende, fordi det grundlæggende handler om tillid og tillidsrelationer. Tilliden mellem borgerne og politikerne, og tilliden mellem politikerne og administrationen. Tillidsrelationer, som i dette perspektiv i virkeligheden sluttet gennem tilliden imellem borgerne og administrationen, hvilket i denne argumentation giver en treenighed, som man skal have til at fungere. En treenighed, som udover at handle om tillid, også handler om forståelse, rolleforventning og ikke mindst rolleafklaring. En accept af hinandens forskellige roller og ’sagstyper’, men hvor man oplever sig ganske udfordret, fordi man ikke har fået klarlagt hinandens roller godt nok efter kommunesammenlægningen, og derfor heller ikke har en klar rollebevidsthed på plads: ”*det har bare har fået lov at flyde*” (kommunaldirektør, II 2017). Før havde man forvaltninger, som man så lavede om til centre. Man kaldte det noget andet, men: ”*reelt arbejder man jo ikke på en ny måde*”. Noget, som man fra kommunaldirektørposten tænker, at: ”*det skal vi have gjort noget ved*” (kommunaldirektør, II 2017).

Det skal der gøres noget ved, så de forskellige roller og sagstyper kan oversættes op og ned gennem systemet på en måde, så de for det første ikke bliver misforstået i substansen og for det andet ikke bliver misforstået i deres oprindelige intention - at man ikke også her ramler ind i den ’*magre tankegang*’ (jf. del 3 kapitel 22). Det skal der gøres noget ved, så man som organisation evner at arbejde gennem politiske meldinger og retorik, som kan være hård og derfor nemt foranledige, at organisationen oplever sig forfordelt eller dårligt

behandlet af sine politikere: ”fordi de [medarbejderne, red.] måske misforstår intentionen i det, politikerne siger” (kommunaldirektør, II 2017). Det betyder, at der for både kommunal- og forvaltningsdirektørerne ligger en enormt vigtig opgave i at få oversat, når der er taget en politisk beslutning, hvad den betyder i forhold til forvaltningens arbejde, fordi det længere nede i organisationen kan være svært sådan at skulle ”rette ind”. Ikke sådan forstået, at nogen med vilje gør noget andet end det, politikerne har sagt. Det er mere oplevelsen af en træghed i at skulle ændre en arbejdsgang eller gøre noget andet, fordi der er taget en politisk beslutning, og måske endda også en modvilje mod indholdet i den. Særligt det sidste synes at være præsent, når vi taler ind i den politiske beslutningsproces på børne- og unge området. Beslutninger som ofte giver en meget stram økonomisk ramme, som afspejles i det givne serviceniveau, og hvor det på sagsbehandlerniveau kan opleves både forkert og svært at håndtere i forhold til borgerne. Netop i disse situationer kan det opleves rigtig svært at få oversat det politiske budskab til noget meningsgivende for medarbejderne i kontakten med børnene og som: ”kan se, hvordan de ser ud i øjnene” (jf. kapitel 21.10), når de fortæller dem, at praksis er ændret, fordi der er taget en politisk beslutning. En oversættelsesopgave, der hvor svær den end måtte være, vurderes for: ”kommunaldirektører og som ledelse i det hele taget, og som ledelseskæde, at være et afgørende element i, at vi lykkes” (kommunaldirektør, II 2017).

At de øverste styrings- og ledelsesslag oplever medarbejdernes reaktion som en form for træghed og ikke som et relevant organisatorisk tilbageløb kan indikere, at mekanismerne fra den organisatoriske de-kobling, den økonomiske overligger og den defensive adfærd også træder i kraft i disse processer. At der sker en intern oversættelsesmæssig de-kobling mellem ledelseskædens øverste- og nederste led.

Et ræsonnement, som i interviewsamtalerne associeres videre til det berømte teflonlag, som videre i samtalerne giver mening i forhold til, at det måske lige netop er denne ’undersættelse’ og deraf følgende oversættelsesmæssige ’luftbiller’, som kan være et afgørende element til spredningen af den manglende tillid i systemet. Hos politikerne, når man oplever at høre noget meget forskelligt alt afhængig af, om man får fremstillet en sag på et udvalgs møde eller gennem direkte borgerkontakt. Til forskel fra den direkte og u-filtrede borgerkontakt, har en sagsfremstilling til et udvalgs møde været igennem alle: ”de der tyggede processer, som det nu engang er” (kommunaldirektør, II 2017). Der kan skabes meget forskellige versioner af den samme sag i de to møder. Den kommunikative opgave ligger her i at sige, at der ikke er nogen rigtig version, men at der er tale om et billede af virkeligheden fra forskellige positioner, og hvor virkeligheden eller sandheden nok er at finde et sted midt imellem. At finde det sted vil kræve, at parterne mødes for at kalibrere de forskellige virkelighedsbilleder for sammen finde det sted i midten, hvor der kan træffes en fornuftig beslutning. At træffe en ’fornuftig’ beslutning kræver også, at man som chef respektfuldt kan forenkle kompleksiteten i det omfang, det kræver for den at indgå i en budgetlægning eller en politisk beslutning velvidende, at det ikke reelt får kompleksiteten til at forsvinde. En kompetence, som synes: ”går fløjten i populisme og i alt muligt andet”. En kompetence, der

ikke bare er gået fløjten på dette politikområde, men også sådan generelt set, hvilket dog er en meget svær diskussion, fordi: *"vi er jo også inde i en kampplads her"* (forvaltningsdirektør, I 2017).

24.6. Behov for Safehouses, primitive aktantmodeller og en snigende wickedness

Det er ganske tydeligt gennem interviewene, at man vitterlig har en oplevelse af at være på en kampplads, og i en sådan grad, at der fra forvaltningen tales om, at der til tider opleves et behov for en slags Safehouses. Safehouses som et sted til at kunne tage en reel og ordentlig diskussion niveauerne imellem. Et ønske, som kommer i følgeskab med en erkendelse af, at alle nok skal øve sig på at mødes i et slags *'beskyttet samtaleværksted'*, og i at tænke højt sammen. Tidligere erfaringer fra dialogmøder imellem hovedudvalg og byråd har vist, hvor vanskeligt det er i fællesskab at tale ind i konkrete sagskontekster, uden at det giver anledning til konkret sagsbehandling, eller at politikerne efterfølgende går i medierne og danner politik på eventuelle problemstillinger og på bekostning af navngivne chefer og sagsbehandlere.

Dialogen med det politiske niveau vurderes i perioder så højspændt, at når der bliver slået en *'skavert'*, så reagerer dele af byrådet med både voldsomme og til tider personrettede anklager om forvaltningssvigt. Svigt, som forvaltningen dog mener, hænger snævert sammen med byrådets egne prioriteringer, og ikke kun at forvaltningens medarbejdere er nogle idioter. Hvorom alting er, så hersker der ingen tvivl om, at det på alle måde er en (for) voldsom situation at være i, og hvor den økonomiske overligger og deraf følgende defensive adfærd nærmest synes på koalitionskurs (jf. del 3 kapitel 22.1). En dynamik som måske bedst illustreres gennem et eksempel, hvor en fagchef med et spare-mandat, var blevet sat for bordenden af kommunens visitationsudvalg for anbringelser og andre mere udgiftsdrivende foranstaltninger. En strategisk placering, men hvor fagchefen alligevel måtte konstatere, at: *"det bliver faktisk ikke billigere af, at jeg sidder der, fordi når man skal spare penge på det område, så kræver det enormt stor grad af risikovillighed"* (fagchef, II 2017). En risikovillighed forstået på den måde, at man som forvaltning tør binde an med et nyt, anderledes og måske endda billigere alternativ til en traditionel anbringelse, f.eks. i forbindelse med den tidlige indsats. En risiko man godt tør løbe: *"hvis man ved, at der er fælles opbakning til, at vi skal nå i mål"* (fagchef, II 2017). En risikovillighed, som flere ikke oplever at have, fordi de næsten personligt bliver udråbt til: *"at have spist et barn til morgenmad"* (fagchef, II 2017). Beslutningen, i den konkrete situation fra visitationsudvalget, blev derfor, at fagchefen ikke kunne spare de ønskede beløb, fordi det var for farligt for hende, og at hun hellere vil fyres for at have overskredet budgettet end for en dårlig sag. Det sidste vurderedes som værende fuldstændig ødelæggende for hendes karriere. En dynamik, der i sin egen regressive struktur skaber en slags nulsum-situation, hvor ingen opnår andet end gensidig frustration.

Et scenarium som er meget genkendeligt, og som af en anden fagchef forklares med, at når sager går galt, skabes der fra politisk og (sociale) mediers hold en form for primitiv aktantmodel i forhold til forvaltningen om, at: *"enten må de jo være inkompetente eller også må de være uvederhæftige"* (fagchef, II 2017). En model, der ikke skeler til den mulighed, at man om end u-intenderet, har fået skabt en kontekst, som er endog meget svær at lykkes i - for alle. En kontekst, som alle har svært ved at holde ud og til at være i, når man ikke kan skabe de resultater, som er vedtaget, hverken i substansen eller i forhold til økonomien. En kontekst, hvor man indimellem er: *"nødt til at træffe nogle beslutninger, der koster penge, fordi at man heller ikke personligt kan overskue konsekvenserne af, hvis noget går galt"* (fagchef, II 2017). En kontekst, hvor mange vogter over forvaltningen, og hvor det for nogle af interviewpersonerne er en del af hverdagen at blive beskyldt for, at børn dør på deres vagt. Retorikken synes voldsom. Det må siges at være voldsomt, når et byråd angriber forvaltningen i en *'er du dum eller ond'*, og hvor ingen synes at kunne stole på noget og slet ikke hinanden, og hvor den føromtalte tillids-treenighed må siges at være kommet noget ude af synk. Jeg bliver spurgt, om jeg forstår, hvad der bliver sagt, og hvor jeg måske lidt prompte får sagt at: *"ja, det forstår jeg godt"*. Her må jeg nok erkende, at det i virkeligheden først er gennem dette analysearbejde, at jeg begynder at forstå, hvordan det hænger sammen eller netop ikke hænger sammen. At jeg oplever en u-sammenhæng eller måske snarere en forvirring i forhold til, om det er den økonomiske overligger, der dikterer alle beslutningsprocesser, eller hvad? Det virker som om, at den økonomiske overligger dikterer beslutningerne frem til et vist punkt, hvorefter dikteringen stopper brat og totalt slår kontra! Punktet, hvor alt vender er tilsyneladende, når en dårlig sag detonerer i det offentlige rum – når børnesager bliver til pressesager, og som en løbeild lyser tilbage på byrådet og lige ind i angsten for prestigetab og derfor akut udløser de nødvendige økonomiske ressourcer. Ressourcer, som flås ud af et andet område, hvilket så efterlades med en forringet økonomi. Problemet er her, at ingen ved, hvornår de rammer punktet, eller måske nærmere, hvornår punktet rammer dem, hvilket synes næsten at være en uudholdelig følelse af permanent at befinde sig i en risikozone.

Jeg blev i en interviewsamtale præsenteret for en case, som egentlig skulle vise, hvordan det hænger sammen, men som i det efterfølgende analysearbejde i grunden mere har bidraget til kaste lys over det modsatte. En case, fra en anden kommune og tilbage i tid, og hvor det hele gik i *'lort'*. Det gjorde det, fordi den pågældende socialafdeling havde fået rigtig godt styr på området både i forhold til den økonomiske styring og på børnesagerne. Men så var der en jurist i afdelingen, som sagde: *"de får ikke det, de skal have børnene, og hun var meget krakilsk sådan"* (forvaltningsdirektør, I 2017), hvorefter borgmesteren gik ud og sagde: *"hun er vores engel"*. Hos medarbejderne og interviewpersonen fremstod hun nu mere som djævelen, da oplevelsen her var, at hun lige havde *"snigløbet samtlige medarbejdere i hele afdelingen"* (forvaltningsdirektøren, I 2017). Og hvad gjorde medarbejderne så – de slap fuldstændigt styringen, og det kostede 7 mio. kr. Jeg bliver her forklaret, at medarbejderne slap al styring, fordi de her oplevede at få *'tæsk for'* at styre. Her bliver jeg igen forvirret,

da det - alt andet lige - også må være styring, at børnenes retssikkerhed i serviceloven holdes intakt, hvilket juristen synes at have forholdt sig til, eller hvad? Det er ved at gå op for mig, at det ikke kun er børnesagerne, der er wicked – det er disse interne dynamikker i den grad også. Og at det måske er denne wickedness, som interviewpersonerne forsøger at forklare, og som nogen kan mærke: *"at det er der meget af her"* (fagchef, II 2017). En wickedness som giver sig udslag i et mærkeligt selvsupplerende 'produktion' af dårlige sager og en form for 'elevatorøkonomi' - en form for økonomisk kortids(miopisk) rigiditet.

Det er måske også denne wickedness, der kan forklare en umiddelbart overraskende udfordring for forvaltningscheferne i at lykkes i både oversættelsen mellem niveauerne og i opgaveløsningen. En udfordring, som også virker farlig at sætte ord på. En udfordring og en oplevelse af, at *'fagligheden'* ikke vil tage ansvar eller løbe en risiko for at stå på mål for noget, som måske, måske ikke lykkes. Situationer, hvor man som forvaltningsdirektør kan opleve, at socialfolkene svigter, hvor de ikke er gode nok til at hjælpe ledelseslaget over dem selv og politikerne med at tage (med)ansvar for at beslutte sig for i en fastlagt periode at arbejde på en bestemt måde og med dertilhørende klare målsætninger om at nå nogle bestemte resultater. Her opleves det, at de bliver *"lidt vage"*, at de ikke vil sætte sig selv i spil og sige: *"ok så kører vi. Nu går vi all in"* (forvaltningsdirektør, I 2016).

En vaghed, som i lyset af ovenstående virker meget forståelig, og hvis dertil lægges, at ingen i *'fagligheden'* i bund og grund *'ved en skid om, hvad der virker'*, og samtidig er organisatorisk, fagkollegialt og oversættelsesmæssigt de-koblet, så er det måske ikke så mærkeligt, at det hele bliver lidt *'vagt'*. Hvis så man forestiller sig, at reaktionen fra politisk hold på denne 'vagthed' – som de ubevidst selv har været medvirkende til – bærer tegn på frustration og måske endda aggression, så føder det ind til en selvforstærkende og meget defensiv praksis. En praksis man fra øverste led i den kommunale styrings- og ledelseskæde ubevidst udgør en aktiv del af, men har et bevidst ønske om at ændre, og hvor det i rådgivningen af politikerne er helt nødvendigt at få kommunikeret, at: *"I ødelægger simpelthen sagsbehandlingen, hvis I fortsætter ud af det spor"* (forvaltningsdirektør, I 2017). Dette opleves helt centralt på direktørniveauet, og at det har store konsekvenser, hvis medarbejderne oplever en reel risiko ved at udøve sit eget faglige skøn: *"Så dør alt økonomistyring. Så dør al socialfaglighed. Og det forsøger vi også at forklare politikerne. Der er altså masser af præcedens for det. Så slipper de"* (ibid.).

24.7. Faglighedens ukrænkelighed

Risikoen ved at udøve sit eget faglige skøn kan både forstås og opleves på mange forskellige måder. En fælles oplevelse er dog, at der er meget opmærksomhed på forvaltningens arbejde og med et stort fokus på det, der ikke lykkes, og om der laves fejl. Et fokus, der hverken opleves som godt eller sundt over tid. Det er derfor også et forvaltningsområde,

der kræver mod, fordi:” *i det her der kan man blive paranoid for at gøre fejl*” (teamchef, myndighedsområdet I 2016). Overvejelserne går her på, at man bliver nødt til at forholde sig nøgternt til de eksisterende vilkår for opgaveløsningen, hvor man: *”bliver nødt til nogle gange både at være barsk men også at kunne sige, det er det her vi gør. Også selvom vi kan få en anmærkning*” (teamchef, myndighedsområdet I 2016). Selvom man måske ikke selv har anlæg for at blive paranoid, så er risikoen alligevel overhængende, da: *”der jo er nogle mekanismer, der arbejder rundt om en”* (ibid.).

Et eksempel på sådanne ’mekanismer’ kan være, hvis der er en borger eller en sag, hvor forvaltningen enten træffer en afgørelse eller modsat vælger ikke at træffe en afgørelse, som den pågældende borger er utilfreds med. I sådanne situationer, kan borgeren vælge at gå til borgmesteren og klage: *”Og så kører den jo ned igennem systemet”* (teamchef, myndighedsområdet I 2016), og så er vi tilbage til situationen med de to versioner af sandheden. Og netop fordi, der i systemet (endnu) ikke er fundet et mødested i midten, starter der så en defensiv kæde oppe fra borgmesterkontoret ned gennem ledelseskæden, og hvor man fra hvert led skal kunne forklare (og forsvare) sig. Her kan oplevelsen fra forvaltningen være, at der nogle gange mangler en forbindelse mellem det, man som politiker forestiller sig, man vil hjælpe en borger med og så de præmisser, man har givet embedsværket for at yde den hjælp. Men når det så er sagt, så handler det i sidste ende for forvaltningen egentlig om: *”at have styr på sine ting og have gjort det ordentligt”* (teamchef, myndighedsområdet I 2016), hvilket her handler om at have tjek på tingene, gøre tingene til tiden. At arbejde stringent, hvilket her handler om betingelserne for at skabe den nødvendige faglige styring. Den økonomiske kvalitet beror i dette perspektiv på, at: *”have styr på biksen og styr på biksen handler også om at lave sine ting rettidigt og vide, hvornår man skal gøre hvad. Lave sine rettidige opfølgninger. Have tjek på sin sag. Lave indgriben, når indgriben kræves på det rigtige tidspunkt i stedet for et år efter, når det hele er gået amok”* (teamchef, myndighedsområdet II 2017). Her skaber den økonomiske stringens et pres for, at man får fulgt op på de mange småbevillinger, uopdagede administrative forlængelser: *”mange bække små, som giver masser af potentiale til det der overskud til hele tiden at være nysgerrig omkring at udfordre forholdene i forhold til effekt”* (ibid.). Med denne indstilling til at have ’styr på biksen’ har vi bevæget os ind på et meget vanskeligt og nærmest ufremkommeligt terræn, og som taler ind i et lidt overraskende fænomen, som har materialiseret sig gennem interviewsamtalerne. Et fænomen, som jeg gennem undersøgelsesprocessen har kaldt *faglighedens ukrænkelighed*. Et fænomen, som i første omgang viste sig i samtalerne med kommunal – og forvaltningsdirektørerne, hvor noget af det første mange af dem fik at vide: *”det var du skal ikke forsøge at gå ind og underkende en beslutning som en socialrådgiver har sat”* (forvaltningsdirektør, I 2017). Hvis man alligevel bevæger sig ned ad den vej, så skal man: *”dælme være meget sikker på, at det er alvorligt forkert”*. Hvis det ikke er tilfældet eller kun er en lille smule forkert, og man underkender beslutningen på det grundlag, så er oplevelsen, at: *”så ødelægger du deres tillid til, at de har opbakning, når de træffer svære beslutninger, og så holder de op med at træffe svære beslutninger”* (ibid.).

Jeg spørger, i interviewsamtalerne med ledere og medarbejdere længere nede i systemet, ind til dette i et forsøg på at forstå, hvorfor eventuelle kritiske spørgsmål fra det politiske niveau eller chefer længere oppe i ledelseshierarkiet kan opleves *så* voldsomt. Det er svært! Jeg oplever flere gange en modstand mod at blive konkret i en (mod)retorik om, at så bliver det for sagsfikseret, og at det ikke skal tegne billedet. Det er mere en fornemmelse af uberettiget kritik. En følelse af, det politiske eller topledelsen ikke har tillid til, at man gør, det man skal. En oplevelse af, at når man som fagperson eller fagchef gør noget, at så bliver der sat spørgsmålstejn ved, om det nu også er det rigtige: ”*for mig lader det mig tilbage, at de faktisk står og tvivler på vores faglighed. Og det bliver jeg sku lidt pikeret over. Vred. For at sige det som det er*” (afdelingsleder, myndighedsområdet I 2017).

På den anden side, som nogle af kommunal- og forvaltningscheferne er inde på, så kunne politikerne (og dem selv) have en pointe i den forstand, at der gennem tiden har været, og forsat er rum til forbedring i forhold kvalitet i sagsbehandlingen. Jeg undres i interview-samtalerne over, hvorfor det for nogle opleves så pikerende, at politikerne (eller andre) stiller spørgsmålstejn eller ønsker at sikre sig den bedst mulige faglighed i sagsbehandlingen. Handler det om afskærmning i forhold til manglende faglighed eller tidssvarende kompetencer (jf. del 3 kapitel 22.1. og 22.2.)? Jeg bliver i interviewrunderne forvirret over dette fænomen, som mange af interviewpersonerne ned gennem den kommunale styrings- og ledelseskæde kommer ind på af flere omgange, og hvor udsagn som: ”*men når det går ind sådan og ror ved fagligheden også, så bliver jeg vred*” (afdelingsleder, myndighedsområdet, I 2017) går igen. Der er ingen tvivl i interviewsamtalerne om, at det her er betydningsfuldt og fællesnævneren for samtlige udsagn er, at dette har betydning for, hvordan man oplever at kunne agere – oplevelsen af ens egen handlekraft eller mangel på samme.

Oplevelsen er på direktørniveauet, at hvis der ikke bliver brugt rigtig meget ledelseskraft på at fastholde sagsbehandlerne (socialrådgivere) i: ”*det var rigtig godt du gjorde det der. Altså du får guldmedalje, du får blomster saftsuseme hver eneste uge*” (forvaltningsdirektør, I 2017), så forsvinder både beslutnings- og handlekraften. Ledelsesopgaven synes på den måde anderledes end for andre faggrupper, men anderledes på den gode måde, bliver jeg hurtigt fortalt. Og så alligevel kommer det forsigtigt frem, at det måske nok også har noget med det professionsfaglige, det ”*professionsære*” at gøre. En professionsærethed, eller ukrænkelighed som på dette chefniveau virker til at gøre det meget vanskeligt at være almindeligt problematiserende i forhold til de interne drøftelser om: ”*gør vi nu det rigtige?*” (forvaltningsdirektør, I 2016), at der: ”*bare ikke rigtig er plads til den form for kommunikation*” eller nuancer i dialogen, og hvor man som forvaltningschef næsten ukritisk må stå på mål for, hvad sagsbehandlerne længere nede i systemet har besluttet. Man kan slippe afsted med at problematisere engang imellem, men oplever hurtigt at komme sådan lidt i defensiven, som også var temaet i ”*vi tror at vide*” (jf. del 3 kapitel 22.1). Det opleves endog meget vanskeligt at forsøge at prikke til fagligheden i forsøget på at finde ud af, om man nu gør det rigtige eller om noget kan gøres anderledes, hvis det første ikke er tilfældet. En oplevelse af, at fagligheden, når den gøres uantastelige eller ukrænkelig kan anvendes til at

skærme sig selv og sin egen socialfaglige metode mod chefer, politikere og i pressesagerne over for journalister.

Der hvor frustrationerne hos både kommunal- og forvaltningsdirektørerne rigtig opstår, er når denne faglighed også gøres uantastelig og ukrænkelig i de situationer, hvor den beviseligt ikke er prangende. Situationer, som også er genkendelige i både Social- og Ankestyrelsens arbejde med kommunerne, og hvor oplevelsen også er, at fronterne meget hurtigt bliver trukket op i, at det er lovgivningen, der er forkert, at der er tale om et fejlfinderfokus, manglende tillid og økonomisk tunnelsyn. Det er meget sandsynligt et sammensurium af det hele og meget mere til, som denne analyse indtil videre peger i retning af, men fordi det er så svært at behandle i forvaltningen, synes spørgsmålet, om *'hvor gode er vi til at egentlig at snakke om det, det handler om'* at drukne i denne defensive tilgang. En tilgang, som på den ene side lukker for den interne kritiske dialog og på den anden side åbner en ekstern flanke for ekstern kritik. I disse situationer er oplevelsen fra Socialstyrelsen, at der er nogle fagforeninger, som med det samme forsøger at dreje diskussionen hen på noget andet. Her forsøger Socialstyrelsen som 'part i sagen' at navigere udenom for ikke at blive fanget i en sådan diskussion, men oplever alligevel altid at blive 'fandet'. Det gør de, fordi det så bliver bragt på et politisk niveau, og så bliver Børne- og Socialministeriet og Christiansborg i det hele taget nødt til at forholde sig til, der står nogle tunge fagforeninger, der har nogle holdninger til, hvad ministeriet skal eller ikke blande sig i. Holdninger, som typisk går i retning af, at man skal have meget større tillid til fagfolkene, og de skal sættes fri. Men hvor Socialstyrelsen forsøger at sige, at det faktisk slet ikke er det, som er i spil. Det er til gengæld det faktum, at Socialstyrelsen i deres (sam)arbejde med kommunerne finder fejl i forhold til lovgivningen. Et samarbejde, hvor Socialstyrelsen forsøger at holde fast i en faglig kvalitetsforståelse, som integrerer lovgivning og det arbejde, som den enkelte socialrådgiver skal udføre overfor børnene, og her er der, noget sagsarbejde, der er beviseligt bedre end andet.

Socialstyrelsen har, for at blive klogere på dette fænomen, i forskellige sammenhænge arbejdet med nogle små vignetundersøgelser, hvor alle deltagere får den samme case, som de hver især skal vurdere i forhold til valg af foranstaltning. En øvelse, hvor udfaldet ofte viser et vurderingsspænd lige fra anbringelse til ingenting. Øvelsen tager godt nok afsæt i, at der ikke er noget der er rigtig eller forkert, men hvordan det alligevel kan falde så *skævt* ud, kan godt undre og til en vis grad også bekymre. En anden bekymring er også, at det ikke synes at være en hindring i besvarelsen, at der ikke er mulighed for at indhente yderligere oplysninger som f.eks. at tale med barnet og andre relevante parter. Udfordret på dette, er svaret fra de fleste deltagere, at sådan er det for det meste også i praksis. At rigtig mange praksisbeslutninger baseres på erfaring og mavefornemmelse. Der er ingen tvivl om, at begge dele er vigtige, men om det er fagligt forsvarligt alene at basere sig på det, virker fra Socialstyrelsen som meget svært at antaste. Selvom det er svært, så synes det nødvendigt. Nødvendigt i forhold til, at man som faggruppe ikke kan legitimere overfor en borger, som har en retsstilling i forhold til en kommunal myndighed, at det er

mavefornemmelser, der definerer enten til højre eller venstre. Det er en udfordring, som man fra Socialstyrelsen mener, at faggruppen skal tage seriøst. En seriøsitet, som man fra central hånd skal blive langt bedre til at understøtte. Det er en udfordring, som taler direkte ind i, at det er meget svært rationelt at forklare endsige legitimere i offentligheden, at der er denne manglende ensartethed i myndighedsudøvelsen (jf. del 3 kapitel 21.4).

Det er samtidig en udfordring, som er meget genkendelig hos nogle af de socialrådgiveruddannede sagsbehandlere, som selv undrer sig over deres faggruppes interne uenighed. En uenighed, som efter sigende skulle være langt mere udtalt end hos pædagoger og tilsvarende faggrupper. En uenighed, der på den ene side synes at tale ind i sagsbehandlernes modstand mod en øget retsliggørelse og dermed indirekte tab af den forvaltningsinterne metodefrihed. Samtidig og på den anden side øger denne uenighed behovet for øget retsliggørelse for på den måde at sikre en borgerrettet ensartethed i både udredning og efterfølgende valg af foranstaltnings- og serviceniveau. En samtidighed, der på paradoksal vis kommer til at fastlåse hinanden. En fastlåshed, der igen leder hen til en form for nulsumsituation, hvor ingen synes at opnå meget andet end gensidig frustration.

På spørgsmålet om, hvorfor det er så svært at forholde sig åbent kritisk til en sagsbehandlers arbejde og kvaliteten af det (udover i taskforce forløbene), bliver jeg forklaret, at det for nogle kan opleves som et personligt angreb: ”*det oplever jeg også og har oplevet det rigtig mange gange*” (sagsbehandler, II 2017). Der drages her en sammenligning med den form for stress, fra da vi levede på savannen. En stress, der skulle redde os fra de vilde dyr, så vi ikke blev spist. Grunden til, at denne form for overlevelsessstress bliver aktiveret på nutidens kontorer og ikke på savannen, er fordi vores identitet og selvforståelse ligger i arbejdet. Det betyder, at når vi enten bliver truet på vores arbejde, oplever en risiko for at miste det, eller stemples som inkompetente, så er vi rent faktisk truet på vores identitet, på vores selv(forståelse) og vores egen psykologiske overlevelse. Som sagsbehandleren fortsatte: ”*jeg kunne forestille mig, at der måske er lidt samme effekt i det, hvis du bliver angrebet eller udfordret på en beslutning du har truffet, så bliver du faktisk udfordret på din identitet*” (sagsbehandler, II 2017). Men så alligevel. Det er på den anden side helt almindeligt og i særdeleshed i politisk styrede systemer som forvaltninger, at modtage mere eller mindre konstruktiv feedback og kritik ved sagsgennemgange, og generelt ved beslutnings-forberedende (sags)processer af denne myndighedskaliber. Processer, hvor feedback og kritik anses som en helt naturlig del af det at blive bedre og udvikle sig fagligt. Men her kan det blive meget dramatisk: ”*ja, og der tror jeg netop, vi er tilbage til det her med kultur, og at uddannelsesinstitutionerne måske i virkeligheden er med til at vedligeholde det her, at det er en kamp - jeg er medarbejderen mod min leder i stedet for, at jeg faktisk arbejder med min leder*” (sagsbehandler, II 2017).

Også her synes det som om, der kan opstå en form kamp/flugt mentalitet. Enten så kæmper man, og hvis man ikke kan kæmpe, jamen så flygter man. En flugt gennem et jobskifte eller sygemelding. En tredje mulighed er, ved nærmere eftertanke, måske at ’spille død’ her i form af denne vaghed, som man oplever på forvaltningsdirektørniveauet. Fællesnævneren for alle tre ’overlevelsessstrategier’ er, at de de-kobler sig den gældende sammenhæng

og derved arbejder væk fra muligheden for at finde det fælles '*sted i midten*', hvor man gennem en undersøgende dialog kan få nuanceret og balanceret de forskellige vinkler, der kan være på en sag og forud for en beslutning. Det synes for farligt at tale om, hvorved systemet ikke rigtigt kan udvikle sig men derimod u-intenderet kommer til at (selv)vedligeholde denne defensive cirkel. En cirkel, som måske også viser sig, når ankestyrelsen præsenterer et Task Force forløbs endelige sagsmålinger. En præsentation, der ofte er et tilløbsstykke med både direktører, centerchefer og afdelingschefer og teamledere. En præsentation, hvor Ankestyrelsen kører de sager igennem, som de vurderer, har graverende fejl, og hvor det ofte er 15 ud af 20, som har graverende fejl. Det der dog virkelig overrasker Ankestyrelsen i disse situationer, er at det er forvaltningen godt selv klar over. Her ville ankechefen ikke selv kunne sove om natten og ville i deres sted '*sidde på nåle*' i forhold til, hvornår bliver det opdaget, at sagsarbejdet er så dårligt. Og det er måske i grunden lige netop det, at man hele tiden sidder 'på nåle' i frygt for, hvornår man rammes af det tidspunkt, hvor det på en eller anden vis offentligt bevidnes, at man ikke har lavet sit arbejde ordentligt. En hypotese, som noget af vejen måske kan forklare disse mere forsvarsprægede 'overlevelseshog og deoblingsstrategier' og defensive fortolkninger af en given feedback eller forespørgsel.

En hypotese, som ifølge ankechefen måske kunne forklare hvorfor nogle borgmestre indimellem går ud ved nogle af skandalesagerne med en melding om, at der '*intet er at komme efter*'. Hvis man sætter det ind i rammen af denne hypotese, så vil det være en besked, som en given borgmester har fået fra sin forvaltning. En besked om, at der ikke lavet sagsbehandlingsfejl. Det er ikke noget en borgmester ved, men som vedkommende spørger sin forvaltningsdirektør om, som spørger fagchefen, som spørger teamchefen og hvor teamchefen har været nede og tale med sagsbehandleren – der er ikke sket fejl. En melding, som i sig selv åbner en op for en '*ladeport*' for den eksterne kritik, fordi der er *altid* noget at komme efter, og hvis der er en sag, så er der indiskutabelt og beviseligt sket fejl, og så er det, skandalen ruller (jf. del 3 kapitel 21).

Ankestyrelsen har gennem årene lavet mange store undersøgelser fra flere af de meget alvorlige børnesager, såsom Brønderslev og Rebild. Her var erfaringerne, at der var tale om fejl på fejl, og hvor man kan undre sig over, at man ikke på direktorniveau har været mere nysgerrig på, hvad der foregik på de underliggende niveauer. På den anden side, hvis der hersker en form for mistro eller grundlæggende utakt både mellem det politiske niveau og forvaltningen og mellem de forskellige ledelsesniveauer i forvaltningen, så er det måske ikke ensbetydende med, at man ikke kan spørge ind til sagerne, men det bliver nok noget mere dilemmafyldt, og måske vigtigst af alt bliver der ifølge ankechefen et eller andet usynligt. En zone, der aldrig rigtig bliver oplyst. En zone, der hverken bliver oplyst eller opløst kunne jeg her tilføje, en irrationalitet som skygger for en rationel og stringent sagsbehandling.

24.8. De-kobling mellem proces- retssikkerhedsprincipper og den socialfaglige kvalitet

Fænomenet om faglighedens ukrænkelighed skal også ses i et indvirkningsfelt med et andet fænomen, som jeg stødte på og mod i begge interviewrunder: Sagsbehandlingspraksissens de-kobling mellem servicelovens proces-og retssikkerhedskrav og den socialfaglige kvalitet. En de-kobling mellem de fagjuridiske retssikkerhedsprincipper og proceskrav og så det socialfaglige skøn. En de-kobling, der i praksis kommer til at betyde, at servicelovens proceskrav og retssikkerhedsprincipper næsten synes som forstyrrende for den socialfaglige kvalitet. Grundlæggende retskrav og principper i forhold til at træffe myndighedsbeslutninger og dermed indgribende beslutninger i forhold til andre mennesker, men som i disse beslutningsprocesser næsten synes at stå i vejen for den socialfaglige kvalitet. Jeg støder på og mod det lige fra kommunaldirektørniveau ned til sagsbehandler- og udførerniveauet. En forvaltningsdirektør forsøger at forklare det i forhold til relationen til det politiske niveau, som efterspørger det socialfaglige grundlag for forvaltningens beslutninger. En efterspørgsel, som den pågældende kommunaldirektør i første omgang anså som en helt regulær forespørgsel, men som han efterfølgende vurderede til at være en vildfarelse, som politikerne var fanget i. I samtalen er det vigtigt, at jeg forstår, at det socialfaglige grundlag, er et dokument. Et dokument over samtlige af de afgørelser, der ligger til grund for en given beslutning. Grundlæggende dokumenter, men hvor det for forvaltningsdirektøren var vigtigt at kommunikere til politikerne (og mig), at det jo bare er dokumenter. Den socialfaglige vurdering er noget andet. Den socialfaglige vurdering spiller sammen med dokumenterne men som en skønsmæssig vurdering og ikke som facitliste. Det er i skønnet, at beslutningerne bliver taget, og aldrig gennem proceskrav eller retssikkerhedsprincipper. Hvis ikke man anlægger de skønsmæssige vurderinger, så sker der ingenting i sagen. Og så sker der ikke noget for børnene. Så bliver der ikke udrettet noget. Det er fingerspitz gefühl og alt muligt andet, og det er nødt til at være sådan, og bliver jeg her forklaret, selv de bedste børnefaglige vurderinger, som er *'virkelig flot gennemarbejdet'*, der ligger jo stadigvæk et skøn til sidst. Nogle sagsbehandlere vurderes at være rigtig gode til at formidle, hvad grundlaget for skønnet har været: *"men det er jo kompliceret for almindelige hvide mennesker, at være så selvanalytiske at forklare"* (forvaltningsdirektør, I 2017). En forståelse af, at det ville de fleste af os have svært ved, også fordi en stor del af beslutningsgrundlaget her vurderes til at indeholde meget af den såkaldte tavse viden. Omvendt synes der på hverken dette eller andre ledelsesniveauer at herske tvivl om, at reformeringen af området på den ene side opleves som at have tilført en øget retssikkerhedstænkning og nogle gode systematikker, som har været hjælpsomme til at trække nogle socialrådgivere ud af, hvad der næsten var privat praksis. Privat praksis, forstået som, at den enkelte sagsbehandler næsten 'ejede familierne' og ikke mindst journalerne, hvilket gjorde sidstnævnte utilgængelige for andre end dem, selvom: *"her er vi tilbage i 2002 længere er det ikke siden. Der var en journal noget sagsbehandleren ejede om familien"* (forvaltningsdirektør,

II 2017). Noget, som den pågældende forvaltningsdirektør lærte på den hårde måde, da han 3-4 måneder inde i sit første job som familiechef blev indkaldt på rådhuset til forhandling med socialrådgiverforeningen, fordi han havde formastet sig til at skrive i en af rådgivernes journaler.

Med reformeringen og dermed den øgede retssikkerhedstænkning kan man sige, at familierne har fået mere og mere retskrav på, at beslutningsprocesserne skulle foregå på en bestemt måde, f.eks. at der skal være en børnesamtale, og at man som sagsbehandler skal dokumentere, at man har holdt børnesamtale.” *Det mener jeg faktisk har været hjælpsomt til at trække det mere ud i et mere fagligt bevist felt, end det der lidt privatpraktiserende*” (forvaltningsdirektør, I 2017). På den anden side, så opleves det også som om, at samme udvikling har givet nogle uhensigtsmæssige og ’alenlange’ afrapporteringer. Her går associationerne (igen) til den skuffelse, der ligger i et Task Force forløb, når slutrapporten viser, at der fortsat er mange fejl i sagerne (jf. kapitel 1.7.3.), og hvor en typisk fortælling er, at: ”*nogle af sagerne er der fejl i, fordi vi først har krydset af, at vi lavede handleplan dagen efter, vi sendte barnet i plejefamilie, og det skulle jo have været dagen før. Det er en fejl*” (forvaltningsdirektør, I 2017).

En typisk kommunalforvaltningsmæssig fortælling, der taler direkte ind i Børne- og Socialministeriets egen ambivalens i forhold til Ankestyrelsens nidkærhed på den ene side og på den anden side, en irritation over, at kommunerne ikke bare sætter de (forbandede) kryds. Det er også en fortælling, der synes at tale ind i en næsten negligerig af, at netop disse proceskrav er der for at sikre, at man foretager beslutninger og handlinger i den rigtige rækkefølge, at der rent faktisk er en rækkefølge i dette forhold, at man ikke kan handle og beslutte vilkårligt – at det er tænkt som en rets- og processikkerhed for barnet og i grunden også for den pågældende sagsbehandler – at det for alle kan svare sig at have ’styr på biksen’. For mange af interviewpersonerne bliver det i stedet oplevet som et uhensigtsmæssigt afrapporteringstyranni og hvor ordvalg, som ’hysteriske’ tidsfrister, eller noget så ’lamt’ som, når man har lavet sin børnefaglige undersøgelse, så er det sådan, at: ”*inden du må beslutte, hvad der skal ske, så skal du lave en handleplan*” (fagchef, II 2017). En handleplan, som flere oplever mere eller mindre som en pseudoøvelse, fordi man skal lave handleplanen og først derefter beslutte, hvilken foranstaltning, der skal til. Hvis ikke man arbejder med sagen i den rækkefølge, så bonner det ud som fejl i sagsbehandlingen. En rækkefølge som tilsyneladende ikke stemmer overens med forvaltningens arbejdsrutiner og administrative systemer. Rutiner og systemer, som man har arbejdet på at lave om sådan, at det bliver tydeligt, at forvaltningen selvfølgelig også arbejder på lovmedholdelighed. Det er samtidig også en rækkefølge, som man alligevel også godt ved, at der er blevet tænkt over, og derfor også: ”*godt kan blive lidt svært at kritisere*”. Svært at kritisere, fordi: ”*selvfølgelig er der tænkt over det. Det er jo ikke to tosser på tur, der har lavet den lovgivning, det er jeg da med på*” (afdelingsleder, myndighedsområdet II 2017).

Omvendt opleves der også at være nogle regler, hvor der er for meget elastik, f.eks. når man modtager en underretning. I den situation, skal man foretage en partshøring, hvilket betyder, at man skal tale med forældrene eller andre omsorgspersoner omkring barnet

eller familien. Det er kun ved bekymring eller mistanke om seksuelle overgreb eller vold, at det er eksplicit formuleret, at man skal tale med barnet selv. Ved alle andre underretninger kan man med god lovgivningsmæssig samvittighed undlade at tale med barnet, og hvor holdningen er: *"hold nu op med det. Hvis der er kommet en underretning, så skal du tale med barnet"* (fagchef, II 2017). Alligevel støttes der op om, at man godt kan leve med, at en handleplan måske bliver en måned forsinket i forhold til lovgivningen så længe, at der på intet tidspunkt er et barn, som kommer til at lide under det. Men hvordan ved man det, hvis man som nævnt ovenfor ikke altid får talt med barnet selv eller måske har fået 'lov' til ikke at lave den børnefaglige undersøgelse, (jf. del 3 kapitel 21.9) og dermed ikke reelt ved, hvordan det står til i det pågældende barns liv og hjem? Specielt i forhold til de manglende børnefaglige undersøgelser arbejdedes der på interviewtidspunktet stødt henimod at få mere lovmedholdelighed, hvilket jo på den anden side betyder, at der ikke er fuldstændig lovmedholdelighed og dermed tilstrækkelig viden om barnets forhold. En situation, som også undrer gennem interviewsamtalerne, for: *"det er jo egentlig mærkeligt, fordi hvem af os ville stille op til ikke at ønske retssikkerhed? Det er der jo ingen, der ville"* (afdelingsleder, myndighedsområdet, II 2017).

Når jeg i interviewene forsøger at spørge ind til netop dette dilemma, eller rettere det som jeg anser som et dilemma, bliver jeg med ganske få undtagelser alligevel mødt med et næsten retorisk modspørgsmål. At det er rigtigt nok, at den manglende lovmedholdelighed siger noget om metodikken, men siger det nødvendigvis noget om kvaliteten i sagsbehandlingen, at man har nået at lave en handleplan indenfor tidsfristen? Det siger jo ikke noget om, hvorvidt den handleplan så er god eller ej.

Der er dog også andre svar på min forespørgsel, og chefer som også selv møder de-koblingens dilemma i deres ledelsesarbejde: *"jeg kan også møde en rådgiver nu, der kan finde på at sige, jamen så længe jeg bare har sat det rigtigt i gang, og det egentlig er godt, er det så ikke sekundært det der med jeg får lavet min børnefaglige undersøgelse?"* (teamchef, myndighedsområdet II 2017).

På spørgsmålet om, hvordan denne de-kobling kan opstå, er det helt korte svar: *"Ledelse"*. Ledelse som et af de væsentlige elementer, i det man kan (af)lede folk til meget, og så er der betingelser og vilkår og alt muligt andet, der også er afgørende for, hvad der rent faktisk er muligt at gøre: *"men det betyder noget, om man italesætter det som vigtigt"* (teamchef, myndighedsområdet II 2017). Det sidste vurderes som afgørende vigtigt, fordi: *"folk vil faktisk gerne forstå det"*. Oplevelsen er her, at når man sidder med en rådgiver, der måske ikke lige har nået at skrive i journalen, eller på anden vis ikke har fået fulgt retmæssigt op, så kan man blive mødt med en lidt defensiv tilgang om, hvorfor det nu også er så vigtigt. En tilgang, som ikke nødvendigvis handler om en særlig faglig argumentation, men mere er en argumentation om: *"ej men der er lige noget jeg ikke har fået lavet, og hvordan kan jeg give det en eller anden kvalitativ formulering, så det ikke handler om, hvorvidt jeg er desorganiseret, eller hvad det nu er, jeg lige har gang i"* (teamchef, myndighedsområdet II 2017). Med andre ord, en forsvarspræget reaktion, og hvor det anses som en ledelsesopgave at skabe de nødvendige holdningsændringer gennem tydelig kommunikation om, hvordan tingene *'hænger sammen'*.

Her er erfaringerne, at når man som leder har den type dialog, så ved rådgiverne godt, at det hele hænger sammen, de ved godt og har forstået, at: ”*det er vigtigt, at vi får håndteret underretningerne meget hurtigt. Det er vigtigt, at vi får partskort hurtigt*” (teamchef, myndighedsområdet II 2017). De ved godt, at det ikke nytter noget, at det ligger og venter, fordi det giver en dårligere sammenhæng. Det giver en dårligere sagsbehandling, og: ”*de kan godt se sammenhængen imellem rettidighed og kvalitet*” (ibid.). Alle kan se, at kvaliteten bliver bedre af, at man får lavet den gode gammeldags rettidige omhu i tingene, og derved sørger for, at tingene er på plads i den rigtige rækkefølge. Det giver også mere overskud for og til sagsbehandlerne selv i sidste ende. De får nemlig færre klager, de får mindre af alt det, der gør: ”*at man ikke skal spille sin tid på noget, der ikke nødvendigvis giver kvalitet, men som bare er damage control*” (teamchef, myndighedsområdet II 2017). En tilgang, der ud over at skille sig positivt ud i forhold til progression for barnet, også gør noget for arbejdsmiljøet, hvor: ”*de er vældigt mere, altså de er tilpasse. De er glade. De er... ja... stolte. De virker meget stolte*” (teamleder, udførerområdet II 2017). En stolthed, der også synes at bidrage til at kunne fastholde medarbejderne.

Paradoksalt nok, er det alligevel modspørgsmålet, der er det mest udprægede. Et modspørgsmål, som i flere tilfælde får følgeskab af denne frustration over fortsatte fejl efter et Task Force forløb, og næsten endnu værre, at Ankestyrelsen, sådan for at afværge skuffelsen får skabt en næsten måbende uforståenhed ved at sige, at der ikke er nogen kommuner, som har nul fejl. En udmelding, som helt mod intentionen skaber en følelse af, at der så må være noget helt grundlæggende galt i systemet. Her oplever jeg i mange af samtalerne at blive en form for frustrationsskærm over, at man - på trods af det åbenbart ikke kan lykkes - i ’*staten og i styrelserne*’ alligevel forsøger at lave nogle kvalitetsparametre ved at gribe fat i nogle handleplaner, nogle børnefaglige undersøgelser og med en forventning om, at hvis man skal levere et serviceprodukt til borgeren, så skal det gøres indenfor en given tidsramme. Alle parametre, man kan måle og veje og dermed taknemmelige parametre at tage fat på, men uden tilsyneladende at overveje, at dette sagsområde er så komplekst, at man sagtens finde en sag, hvor alle de formelle lovmedholdelige ting er opfyldt, men uden nødvendigvis at kunne sikre et kvalitetsmæssigt godt produkt.

Her får man måske alligevel gjort regning uden vært, da man i ’*staten og styrelserne*’ er opmærksomme på, at selvom der f.eks. er relativt få krav til en børnefaglig undersøgelse, så er de børnefaglige undersøgelser noget af det, der bliver fremhævet som svært, hvilket man på ministerieniveau forklarer med, at det er fordi opgaven er vanskelig i sig selv. Det er svært, fordi der skal foretages nogle svære socialfaglige skøn, og som forudsætter et tværfagligt samarbejde. Her vurderes det tværfaglige samarbejde som svært i sig selv og kunne jeg her tilføje, fordi man så kan risikere at ramle ind til den fagkollegiale-og hierarkiske de-kobling (jf. del 3 kapitel 22.1- 22.2).

Børne- og Socialministeriet er den forbindelse grundlæggende enige i udsagnet om, at det ikke er reglerne, men omsætningen af dem, der er problemet, hvilket er en helt anden kompliceret sag. At det derfor ikke er så enkelt, og: ”*hvis det bare var så enkelt, at vi kunne*

fjerne de regler, så havde vi jo gjort det" (kontorchef, Børne- og Socialministeriet I 2016). En vurdering, som skal ses i lyset af Børne- og Socialministeriets arbejde med at se kritisk ind i lovgivningen uden at kaste det hele op i luften igen (jf. del 3 kapitel 23.3.) og sammen med pointen om, at der sagtens kan være et potentiale i at afbureaukratisere lovgivningen eller bygge den anderledes op. Men grundlæggende er det (også) andre ting, der skal til, hvis kommunerne skal arbejde anderledes. Holdningen fra ministeriet er, at hvis dette skal løses, så bliver man nødt til at angribe hele paletten, og hvor det så *også* handler om, hvor mange indberetningskrav, der skal laves til Danmarks Statistik, de kommunale tilsynsskemaer, at den underliggende socialfaglige metode, man bruger i DUBU skal give mening rent fagligt- og, at man på den anden side af kommunebordet også har fagligheden og dermed forudsætningerne for at bruge den metode. Måske handler det også om, at kommunerne ikke skal pålægge deres forvaltninger en masse ekstra egen administration og måske opgradere forældede IT-systemer. Måske handler det også om at optimere den konkrete arbejdstilrettelæggelse.

Samlet set en refleksion om, at der er rigtig mange ting, der indvirker på oplevelsen af, hvor bureaukratisk tungt systemet er, og at oplevelsen af bureaukrati er reel nok og derfor på ingen måde skal underkendes, men at det: "*desværre er mere komplekst end som så, hvad årsagerne til det er*" (kontorchef, Børne- og Socialministeriet I 2016). Man kan i dette perspektiv argumentere for, at det ikke så meget skal handle om bureaukrati modsat ikke bureaukrati, men om alle de arbejds-; holdnings- og beslutningsmæssige mellemregninger, der ligger i spændet mellem de to poler, og som har en enorm indvirkning på, om de gældende regler opleves meningsgivende eller ej. Et perspektiv, der får et måske overraskende følgeskab fra både det kommunaløkonomiske maskinrum og på sagsbehandlerniveau i forhold til områdets kompleksitet og i forholdet til de børn, som har været udsat for så meget, at når man forsøger at forsimple det, eller forsøger at gøre det styrbart: "*så er der i hvert fald nogle udfordringer, som kan blive så komplekse, at vi måske ikke har fundet de rigtige redskaber til det endnu*" (konsulent, II 2017). Det synes i denne optik problematisk at tro, at lovens proces- og retskrav kan eksistere uden det faglige skøn og omvendt. Det erkendes samtidig, at det gælder om at '*holde tungen lige i munden*' og formå at tage begge hensyn i en svær balancegang mellem de kolleger, der er meget i den '*ene grøft og dem i den anden grøft*' (konsulent, II 2017). Erfaringen er, at hvis man får lagt sig for meget ud med en af parterne, er der en risiko for ikke at nå i mål med opgaven. Risikoen består i denne sammenhæng i, at der så kan opstå så mange diskussioner og konkrete drøftelser af enkeltsager og andre ting, som faktisk forhindrer, at man formår at fastholde det langsigtede perspektiv. Fokus bliver derfor at opnå en balancegang, eller et kompromis mellem de to '*lejre*', og samtidig formå at holde fast i spørgsmålene om, hvor fortærsket det end virker, hvad kerneopgaven er, hvorfor '*vi*' er her og, hvad de langsigtede mål er eller bør være. Samtidig viser der sig alligevel en modstand, når vi vender tilbage til det med handleplanen, og hvor problemet så er, at: "*hvorfor er en handleplan på 4 måneder [tidsfristen, red.]?"*

(konsulent, II 2017). Hvorfor er det f.eks. ikke 5 måneder? I dette perspektiv bliver tidsfristen på 4 måneder et arbitrært mål. På den anden side, hvis man følger denne argumentation, så vil al lovgivning være arbitrær. En modstand, der kan undre, da også Ankestyrelsen i deres Task Force analyser viser, at når den socialfaglige kvalitet er i orden, så er det fordi man rent faktisk også har styr på lovgivningen – så er der 'styr på biksen'. Og når man har styr på lovgivningen, så er den socialfaglige kvalitet som oftest også god. Det hænger sådan sammen, fordi de er hinandens forudsætninger. Når der f.eks. tales om inddragelse, så får man de bedste afgørelser, når børnene bliver inddraget – som der står i loven, man skal.

Det synes derfor også vigtigt at insistere på at (sammen)koble proceskravene og substansen ved at holde fast i at notatpligten er et substantielt retssikkerhedskrav. At notatpligten sikrer, at man som barn, forælder eller anden part i sagen kan søge tilbage i sagen og læse, hvad man er blevet citeret for, eller hvad der er blevet talt om, besluttet m.v. Notatpligten er derfor også en del af og med til at sikre den samlede socialfaglige kvalitet i sagsbehandlingen.

Når jeg i interviewene har forsøgt at vende dette fokus på modtagerne, altså børnene og deres familier, og at de lovgivningsmæssige tidsfrister handler om retssikkerhed for dem som modtagere, så er alle fuldstændig enige.

Alligevel synes det i den gængse praksis, at et sådant retsprincip er blevet de-koblet opfattelsen af socialfaglig kvalitet, man sætter ikke et lighedstegn mellem dem, hvilket netop er den diskussion, som Ankestyrelsen har med departementet i arbejdet med at se kritisk ind i gældende lovgivning (jf. del 3 kapitel 23.3.). Diskussioner om, hvordan man kan finde andre måder at måle på, og hvor progression kunne være en god målestok, men fortsat inden for rammen af retsregler og retssikkerhedsmæssige principper. Man skal passe på ikke at gøre det til hinandens modsætninger.

Spørgsmålet er, hvorfor det alligevel sker? Hvorfor er det, at servicelovens proceskrav ikke overholdes? Hvorfor sker der denne de-kobling mellem proces- og retssikkerhedskrav og forståelse af socialfaglig kvalitet? Spørgsmål, som på sagsbehandlerniveau også kan opleves som: ”*et mysterie for mig selv. Det er noget der interesserer mig rigtig meget*” (sagsbehandler, II 2017). En kritisk interesse, som nogle af interviewpersonerne har forsøgt at dele og komme i dialog om og med deres egen fagforening Dansk Socialrådgiverforening. Casen er her, at Dansk Socialrådgiverforening havde haft et kritisk opslag i forhold til det bureaukratiske ved, at man ifølge lovgivningen skal lave en børnefaglig undersøgelse, man skal lave en handleplan og man skal vurdere en underretning. Det sidste indenfor 24 timer. Alle lovkrav, som de forholder sig kritisk til og gennem en modargumentation om, at man i stedet skulle være meget mere effektorienteret. Det sidste havde forvirret den pågældende interviewperson. For hvis man skal være effektorienterede og effektdrevet, hvad er det så man ikke skal lave: ”*skal vi ikke vurdere underretningen godt og grundigt? Skal vi ikke undersøge barnets forhold i en børnefaglig undersøgelse, så vi faktisk ved, hvad der er tale om og skal vi så ikke lave en handleplan i samarbejde med barnet for rent faktisk i sidste ende at kunne måle en*

effekt?" (sagsbehandler, II 2017). Det er, hvad man må kalde nogle relevante spørgsmål, men: "det svarer de ikke rigtig på" (ibid.). En erfaring, som deles med Ankestyrelsen, og som forvirrer begge, da lovens proceskrav og effekt: "hænger så åbenlyst sammen. I hvert fald i mit perspektiv" (sagsbehandler, II 2017), og i Ankestyrelsens, kunne jeg her tilføje.

Men igen er det tilsyneladende ikke noget, man sådan drøfter blandt kolleger, da det på eller anden måde virker til at være potentielt konfliktstof, og hvor indtrykket er, at der er en form for normstyret diskurs i samfundet omkring det med dokumentation: "der er rigtig mange socialrådgivere, der simpelthen er blevet grebet af den her diskurs, som handler om, jamen det er bare dokumentation for ministeriets skyld. Og så tænker de ind i den kontekst i stedet for sådan mere reflekteret at forholde sig til, at jamen er det egentlig ikke en god ide at vurdere en underretning og lave en undersøgelse og lave en handleplan. Partshøre inden man træffer en afgørelse og sådan nogle ting" (sagsbehandler, II 2017). Det betyder ikke, at man ikke skal fortsætte det kvalificeringsarbejde, der allerede foregår (jf. del 3 kapitel 23.3), men: "man skal bare passe på med ikke at fjerne det hele, fordi nu er det blevet noget negativt" (ibid.).

Argumentationen er her, at proceskrav og regler har en vigtig funktion i, at man som sagsbehandler bliver 'forstyrret' i sin egen tankegang, hvilket er positivt: "fordi dine egne synsninger, er du måske ikke så bevidst om, så bliver du lige forstyrret engang og får egentlig nogle nye vinkler på borgerens og familiens situation, som i sidste ende måske var mere relevante at arbejde hen imod" (sagsbehandler, II 2017). På den anden side, er der også en anerkendelse af, at hvis man ikke køber ind på ovenstående argumentation, og dermed ikke oplever proceskravene som 'kvalificerende forstyrrelser', så vil man nok mere sidde med en oplevelse af at blive angrebet. Spørgsmålet om, hvorfor man enten investerer i den ene eller anden argumentation og i øvrigt helt uafhængig af ledelses- eller medarbejderniveau, er dog ikke så nemt at svare på, da: "det faktisk er et godt spørgsmål" (sagsbehandler, II 2017).

Det synes relevant at dykke dybere ned i denne form for splittelse mellem enten at føle sig kvalificeret forstyrret eller direkte angrebet. Begge følelser har, ligesom ved faglighedens ukrænkelighed, stor indflydelse på oplevelsen af handlekraft eller mangel på samme. En splittelse, som jeg selv i interviewsamtalerne blev forvirret over. En forvirring over, at alle tilsyneladende er enige om, at proceskravene har været med til at udvikle nogle systematikker, der har stillet krav til den faglige udvikling, og som derfor er: "pisse godt for de her børn og unge" (forvaltningsdirektør, II 2017), men som paradoksalt nok samtidig kan opleves som en mistillid til selvsamme faglighed. En splittelse, som tilsyneladende ligger bag de-koblingen mellem proceskrav og fortolkningen af socialfaglig substans og måske også bag faglighedens ukrænkelighed. En splittelse og en de-kobling, som bekymrer mig, og som jeg ihærdigt forsøger bedre at forstå årsagerne til gennem interviewsamtalerne, som dog ikke var nogen nem øvelse, hvilket de følgende interviewfrekvenser måske illustrerer. Mit spørgsmål er på dette tidspunkt i samtalen med en forvaltningsdirektør, hvordan det kan være, at der sker denne de-kobling, hvorfor man mange steder ikke ser proceskrav og den såkaldte substans som et hele, som hinandens forudsætninger i arbejdet med børnesagerne og så samtidig kvalificerer måden, hvorpå man sætter de famøse krydser, men: R:

Nej, man skal holde op. Det er fordi det udtrykke for en tillidsdagsorden [substansdelen, red.], det andet er udtrykke for en mistillidsdagsorden [procesdelen, red.]. I: Mmm... R: Sådan bliver det hørt blandt medarbejdere. I: Ja men det er det jo ikke. Altså hvis jeg skulle udfordre det. R: Jeg har ikke mestret at oversætte det anderledes" (uddrag af interviewsamtale, forvaltningsdirektør, II 2017).

Men det er der andre af interviewpersonerne, der har, gennem det de kalder *"moderne tillidsbegreber"*. En tillid, uden at det bliver en udvanding i, at: *"jeg har enormt meget tillid til, at du gør det, og så i øvrigt så gør du noget, som jeg egentlig måske ikke burde have tillid til"* (teamchef, myndighedsområdet II 2017). At det ikke må blive sådan en gang *'tillids-æble-bævre'*, men at der er en form for forståelse for komplementaritet: *"fordi der ligger anerkendelsen både af medarbejderen, og kravet... men bestemte også anerkendelsen af, at ledelse er noget, der er tilstede og styring er noget, der er tilstede"* (ibid.), og at alle delene har en sammenhængende funktion i forhold til at lykkes med opgaven i en forståelse af, at rettidighed og ordentlighed i sidste ende faktisk er både udgiftsreducerende og sagskvalificerende.

Tilbage i interviewsamtalen med forvaltningsdirektøren fortsætter vi i forhold til nødvendigheden af og fornuften i at overholde notatpligt, børnesamtalerne og handleplanerne og i en fælles forståelse af, at det alt sammen skal til for skabe den nødvendige retssikkerhed og ønskværdige progression for barnet og familien. Ingen protester: R: *"det hører du mig ikke protestere imod. Det er kontrollen af, om jeg har gjort det og afrapporteringen og bankene, når jeg ikke har gjort det. I: ... Ja... men hvad skulle man så have? R: Man skulle have tillid til, at det gjorde de [medarbejderne, red.] faktisk, fordi de var ude på noget fornuftigt"* (uddrag af interviewsamtale, forvaltningsdirektør, II 2017). Jeg forsøger her med et forsigtigt indspark om, at der jo er en form for kontrol med os alle sammen, at der er forskellige kontrolmekanismer i alle jobs. At kontrol ikke nødvendigvis kun er noget negativt eller kun udtryk for mistillid, at det i nogen tilfælde endda kan opleves som en sikkerhedsmekanisme, man kan støtte sig op af ved vanskelige beslutninger. Det er vi enige om, hvilket ansporer mig til at sige, at kontrol måske også kan handle om, at: *"I: Der er noget feedback til systemet til tilbage-flow, der skal... der kan. R: Nej. I: ... på en eller anden måde. R: Nej, det er der ikke. I: Nej... Nej... R: Det er et kontrolregime... som man skal undgå"* (uddrag af interviewsamtale, forvaltningsdirektør, II 2017).

Det opleves her som et kontrolregime. Et kontrolregime forstået på den måde, at reglerne på børneområdet og kvalificeringen af dem for så vidt opleves som både gode og fornuftige nok. Det rene fokus på proceskravenes systematik er rigtig godt, men man skal holde op med at sende Ankestyrelsen i byen for at kontrollere om, man nu har sat krydset det rigtige sted og på det rigtige tidspunkt. Og måske allervigtigst, hvis det kunne lykkes at få skilt fokus på systematikken (og dermed på proceskravene) fra fokus på, om man overholder systematikken (og dermed overholdelsen af proceskravene), så ville man blive fri for: *"den der følelse af afrapportering - jeg må hellere sætte krydset, for ellers får jeg bank i afrapporteringen"* (forvaltningsdirektør, II 2017) og i stedet få den erstattet med en forståelse af, at børnesamtalen både er vigtig og fornuftig i arbejdet med barnet. Hvis det kunne lykkes, så er perspektivet her, at så var man nået langt. Hvilket rent faktisk også er den ledsagende

følelse, hos de af interviewpersonerne, som oplever at være nået derhen. Det paradoksale er, at dette ønske rent faktisk er helt på linje med Ankestyrelsens eget ønske i arbejdet med kommunerne og netop i forhold til at få en forståelse af, hvorfor det er vigtigt at overholde loven og dens proceskrav. Et ønske, som de måske i den praktiske myndighedsudøvende rolle ikke helt evner at omsætte i arbejdet med praksisundersøgelserne og nok slet ikke i deres omgørelser af kommunernes beslutninger (jf. del 3 kapitel 21). Der er alligevel også en markant forskel, for her er det kommunale ønske simpelthen at nedlægge fokus på overholdelsen af proceskravene, men fortsat beholde fokus på deres systematik.

Jeg sidder nu og tygger lidt på det ønske, men er som interviewpersonen selv i tvivl: ”*om det kan lade sig gøre for det kan godt være de to vurderinger hænger så nøje sammen, at de ikke kan skilles ad*” (forvaltningsdirektør, I 2017). Det slår mig samtidig, at det måske er den ubehagelige følelse af kontrol eller angreb, man gerne ønsker ’nedlagt’ og dermed skilt ud fra arbejdsprocessen mere end de enkelte procesaktiviteter i sig selv, og den måde man sådan lige kan se sig ud af det er, at man skal holde op med at vurdere på lovmedholdelighed. Det undrer mig her, hvordan følelsen af kontrol for nogen (men ikke alle) bliver så markant, når en eventuel manglende lovmedholdelighed formelt set går ustraffet hen. Selvom der ved Ankestyrelsens praksisundersøgelser, ved slutrapporterne i forbindelse med et Task Force forløb og i særdeleshed ved omgørelserne af kommunale beslutninger, er tale om fokus på overholdelsen af lovgivningens proceskrav, så er der omvendt ikke nogen formelle sanktioner, når de ikke overholdes. Som Ankechefen udtrykker det, kan man hænge dem til tørre med undersøgelser, men der er ikke nogen sanktionsmuligheder, og at det jo er politisk ’ad hokkenfeldt til’.

Så hvad er det, de ’forbandede kryds’ repræsenterer og får så ubehageligt følelsesmæssigt følgeskab af? Her kommer Ankechefen mig lidt til udsætning, da han forklarer det med, at det ikke kun handler om at opleve sig kontrolleret men i lige så høj grad at opleve et tab af kontrol og at blive offentligt underkendt i sin faglighed. En oplevelse, som kan være nærliggende, når Ankestyrelsen er ude (det som kommunaldirektøren oplevede som, at Ankestyrelsen bliver sendt i byen) og vurdere en kommunes sager, og hvor de beslutter at tage 5 sager med tilbage, fordi de simpelthen er så bekymrede over sagsbehandlingen, at de overtager den. Det er i de situationer tydeligt, at det gør ondt. Det gør rigtig ondt, fordi man skal tilbage og forklare sine politikere, at Ankestyrelsen var så bekymrede i 5 af forvaltningens sager, at de tog dem med tilbage til Ankestyrelsen. Hvis man tager forholdet mellem politikere og forvaltning med i betragtning, så kan det ikke undre, at vi her taler om en ubehagelig følelse, og at det hele bare ville være meget nemmere, hvis man holdt op med at kontrollere på lovmedholdelighed, og med det ønske, er vi så nok tilbage i den uoplyste zone fra før!

Det viser sig også nu i analysearbejdet, at der ved dette tema næsten altid associeres til en efterspørgsel på tillid, og til følelsen af manglende tillid oppefra, som ved faglighedens ukrænkelighed. En oplevelse af manglende tillid som dog sjældent kobles til den ’magre

tankegang’, som præger de organisatoriske fag- og ledelsesrelationer, og som synes særligt udtalt i forhold til anbringelsesinstitutionerne.

Institutioner, som næsten fra øverst til nederst mistænkes for at ville ’holde på børnene’ for derved at kunne ’holde på pengene’, men som selv oplever at være en projektionsskærm for frustrationerne om, at barnet ikke udvikler sig som forventet i tidsmæssig og dermed i økonomisk forstand. At det næsten synes som institutionernes ’skyld’, at forvaltningens medarbejdere ikke får fulgt op på, om en given institutionsanbringelse nu også er den rette foranstaltning, og som konsekvens, at det anbragte barn går:” *derude og lumrer i flere år*” (forvaltningsdirektør, II 2017). Mekanismer, som man godt kender på ledelsesniveau, men som man ikke oplever sig i stand til at sætte ind over for, fordi al tid går med at sætte hak og krydser i alle mulige og umulige kasser. Også udvalgsformænd og byråd synes her at svigte og forråde ved ’kun’ at interessere sig for, hvordan den sidste ledelsesinformation for DUBU ser ud, om den ser godt ud. Godt betyder her, om alle proces- og lovkrav er overholdt. Ikke om der bliver spurgt til, om nogle børn har fået det bedre, nej:” *han var fuldstændig ligeglad*” (forvaltningsdirektør, II 2017), og hvor ligeglad tolkes som, at han kun var optaget af, om der var sat hak i alle de rigtige kasser.

Et scenarium, som er meget genkendeligt for ankechefen (igen) ved de famøse Taskforce evalueringer, og i praksis i præsentationen af den slutrapport, der som beskrevet ovenfor skuffer så fælt. En præsentation, som Ankechefen laver sammen med en leder fra Socialstyrelsen, og hvor ankechefen oplever at Socialstyrelsens repræsentant dybest set taler for døde øren, da alle sidder ’på nåle’ og venter på Ankestyrelsens ’dom’, hvor de kun vil høre, om Ankestyrelsen vender tomten op eller tomten ned. Det er sådan, også på trods af, at de konkrete sager, der er målt og vurderet i forløbet, kun er en lille bitte del af den samlede rapport og vurdering, men det er dem, der tæller. Det er det, der bliver lagt mærke til hos politikerne. Det er det, de er interesseret i. Det er det, der fylder. Det gør det, ifølge ankechefen, fordi disse sager repræsenterer den direkte borgerkontakt og behandling. Det er fra Ankestyrelsens sagsvurdering, de hårde facts kommer fra - det er karakterbogen. Det er derfor heller ikke kun kommunalpolitikere, der spørger ind til disse sagers retslige status, det gør folketingspolitikere også.

Jeg bliver i samtalerne mere og mere nysgerrig på, om det overhovedet anses som muligt at finde et (nyt) balancepunkt mellem proceskravene og oplevelsen af kontrollen af dem, en form for tilkobling mellem proces og substans gennem en ny balance mellem tillid og kontrol. Hvordan det kan oversættes ind i en anden og måske mere balanceret ramme. Det kan man godt, men også her er der forskellige holdninger. En, som ovenfor beskrevet henviser til klar og tydelig ledelse i dialog med medarbejderne om i forhold til: ”*jeg synes i øvrigt, der er rigtig mange gode ting, du er god til. Men i øvrigt, så er der også lige noget her, og det skal vi simpelthen have nogle bedre resultater på*” (teamchef, myndighedsområdet, II 2017). En ledelsesstil, som naturligvis også kræver, at man som leder sikrer sig, at medarbejderne har nogle vilkår, hvor det kan lade sig gøre at honorere kravene. Hvis det ikke er tilfældet:” *Så skal jeg ikke stille dem [kravene, red.]*” (ibid.).

Det er afgørende vigtigt, hvordan man som leder oversætter og i hvilken 'tone', man oversætter betydningen af proceskravene i forhold til, om de enten er 'lamme' eller 'væsentlige' i sammenhæng med og til en kvalitativ sagsbehandling. Det er denne tonalitet, som autoriserer resten af organisationen til enten at gå med den ene eller anden diskurs. Men igen er det ikke så ligetil. For det første, fordi man meget hurtigt ramler ind i nogle 'gamle klassiske', og dermed fra kommunalreformens tid, diskussioner om hvornår man som leder er styringsoptaget og, hvornår man er i sin faglighed. Igen en de-kobling, en adskillelse, et enten eller. Et enten eller, fordi man mange steder har en oplevelse af ikke at kunne nå det hele – eller magter at have en ledelsesmæssig opmærksomhed på begge dele.

På den anden side, kunne man også sige, at det man dyrker, det man giver opmærksomhed, det gør man vigtigt. Men hvordan vigtigt, som et onde eller som et gode? Hvis det bliver gjort som en positiv vigtighed, at man som forvaltning skal overholde proceskrav for i sidste ende at kunne skabe den nødvendige kvalitet for borgerne. At det også er kvalitet for borgerne, at de ikke skal vente unødigt længe på deres partshøring. Hvis det er godt for borgeren, er det positive for forvaltningen, at man får borgerne hurtigt i gang med en indsats og forhåbentlig videre ud igennem 'biksen', og hvis et sådan forløb tager 7 måneder i stedet for 10 måneder: ”*jamen så kan jeg jo godt lave så meget matematik, at det betyder vi har færre sager. Så har vi bedre tid til vores sager og bedre overblik fordi, at vi ikke svømmer rundt med en masse sager, der bare hænger*” (teamchef, myndighedsområdet II 2017). At svømme rundt med en masse sager betyder modsat, at man i en sådan situation har sat sig selv i en defensiv position og skubbet ekstremt mange beslutninger og afgørelser og alt muligt andet ned: ”*i et eller andet hjørne af, at det kan vi ikke nå, og de vilkår vi har til at nå det på er urimelige, så derfor må vi forvente*” ... (teamchef, myndighedsområdet II 2017).

En anden tilgang, som typisk tilhører de interviewpersoner, som oplever sig angrebet af proceskravene, tilsiger at man skal få fat i nogle af de grundlæggende fagværdier og lade dem være meditatesættende. At man inviterer til og insisterer på, at få fagfolkene til selv at sige, hvad de vil måles på og, hvad de vil kendes for. Erfaringen er her, at når faggruppen kan få lov at arbejde ind i det felt, der hedder hvad vil de være kendte på? Hvad vil de kontrolleres på? Hvad vil de fortælle om verden af milepæle og markører: ”*så kommer de gerne og velvilligt med det, og så bliver det den sammenhæng, du efterspørger i langt højere grad*” (forvaltningsdirektør, II 2017). En øvelse, som Børne- og Socialministeriet jo netop har taget fat i og inviteret ind til (jf. del 3 kapitel 23.3.), men hvor denne velvillighed synes erstattet af en forsigtig- og tilbageholdenhed. En tilbageholdenhed og oplevelse af manglende reel lytning, der måske kan skyldes, at invitationen går på at byde ind med mulige markører eller proceskrav, der kan være relevante fremadrettet. Det er ikke en invitation til hverken at sløjfe proceskravene eller overholdelsen af dem, hvorved der ikke er udsigt til at slippe for følelsen af kontrol og med den, følelsen af mistillid. Man er fra kommunal side derfor følelsesmæssigt 'lige vidt' og fastlåses (mod intentionen) i denne defensive de-koblingspraksis.

24.9. Når man får lov til ikke at holde loven, producerer man selv de grimme børnesager!

Jeg havde i interviewene ofte en oplevelse af at ryge ind i en 'blinggyde' eller en følelse af at blive viklet ind i et net af uløselige problemer, og hvor min iver efter at finde mulige veje ud af én problematik blot fik viklet mig ind i nye problematikker andre steder i systemet, og hvor den omtalte wickedness pludselig blev meget konkret nærværende. En følelse, der også følger analysearbejdet, hvor der er ved at tegne sig et billede af noget, der tiden bider sig selv i halen. En næsten usynlig (i hvert fald for det rationelle øje) zone, hvor systemet på flere parametre synes 'selvsupplerende' i sine problematikker og udfordringer. En refleksion, som flere af interviewpersonerne selv kom ind på gennem samtalerne, og som skal ses i indvirkningsfeltet mellem den asymmetriske styrings- og sanktionsmæssige villighed, den økonomiske overliggers kortids rigiditet, og angsten for at ramme punktet, hvor alt vender, når den dårlige sag detonerer i det offentlige rum.

En refleksion, der går på, at selvom der er en tilladelse fra hele systemet, og konkret for de enkelte sagsbehandlere, fra deres ledere til ikke at overholde loven, så er det jo i realiteten ikke en tilladelse alligevel. Selvom man i ledelseskæden har været klar over, tilladt og accepteret, at man f.eks. ikke lavede de nødvendige børnefaglige undersøgelser, så er det jo ikke en holdbar situation. Refleksionen er her, at selvom man har fået '*syndsforladelse*' fra ledelsen, så er det jo ikke noget, der på nogen tænkelig måde kan være tilfredsstillende for nogen. Et udsagn, som Ankestyrelsen er helt enig i, og som de godt ved, at man bøvrer med. At de kommunale sagsbehandlere også selv synes, at det er for dårligt overfor børnene, at der tit går alt for lang tid, inden de får den nødvendige hjælp og støtte. At det ikke opleves som rimeligt, og at der i de situationer også kommer moral og etik ind i billedet.

Det bliver en korttidsprioritering, hvor man ser på: "*hvordan brandslukker vi bedst her*" (sagsbehandler, II 2017), og hvor brandslukning er det modsatte af en tidlig forebyggende indsats, og hvor overvejelserne går på: "*harde vi nu gjort noget for nogle år siden, så havde vi nok ikke stået i den situation nu*" (ibid.). Men det har man ikke, for så længe en sag ikke '*larmer*' eller viser tegn på at kunne detonere i en dårlig sag, så er det overholdsen af budgettet, der vinder, og her er vi så tilbage til problematikken om de etårige budgetperioder, der gør det endog meget vanskeligt at hæve blikket op til mere langsigtede og forebyggende investeringer (jf. del 3 kapitel 23.1).

En situation, der ifølge kommunaldirektørniveauet ikke bliver nemmere i fremtiden, fordi man ser et øget behov for hjælp samtidig med, at finansieringsgrundlaget ikke bliver større: "*så der er sådan den der skævvridning i, at vi ikke kan imødekomme alle de behov, som vi egentlig oplever, der er*" (kommunaldirektør, II 2017). I en situation, hvor forvaltningen oplever sig så økonomisk trængte, må man undvære, det som man bedst kan, og det er på den korte bane, de forebyggende tiltag. Tiltag, som er helt nødvendige for at skabe en sund og progressiv langsigtet økonomi: "*så vi sidder sådan lidt i en catch 22, at vi sparer på det, der i*

virkeligheden hjælper” (kommunaldirektør, II 2017). Et catch, som opleves rigtig svært at løfte op til det politiske niveau og få dem til at forstå, at det fordrer en investering at kunne bringe udgifterne ned - på sigt. Den fortælling og opgaven med at formidle det: ”*det er en kæmpe, kæmpe udfordring*” (ibid.).

En udfordring, som var meget tydelig for en sagsbehandler, der først havde siddet på børneområdet, men efter nogle år var skiftet til ungeområdet. Hun havde på børneområdet i rigtig mange år forgæves forsøgt at få hjælp til nogle af børnene, men blev nedprioriteret til fordel for nogle børnesager, hvor der skulle laves brandslukning. Herefter oplever hun, da hun kommer på ungeområdet, at de bare har skiftet plads og er kommet til ungeområdet, uden at der er grebet ordentligt ind undervejs.

Det er i disse tilfælde, at det følelsesmæssigt bliver rigtig hårdt at være sagsbehandler. Det er i disse tilfælde, hvor man bliver ramt af, hvorfor man ikke har gjort noget før, og hvor man godt kan sætte spørgsmålstejn ved: ”*hvorfor var det, vi ikke synes det var alvorligt, da han var 10 år og stod og drak øl hjemme i indkørslen med sin papfar, eller et eller andet. Eller gik amok på skolen hver evig eneste dag, så var det nok ikke, fordi han havde det rigtig godt*” (sagsbehandler, I 2016). De tilfælde, hvor man i forvaltningerne har kendt børnene siden, de var helt små, og hvor det kan nage, at man så først anbringer dem, når de er 17 år: ”*det kan jeg godt blive rigtig irriteret over, for jeg synes, det er sjusk*” (ibid.).

Ja, kunne jeg tilføje, det er noget sjusk, det svigter børnene, skaber massiv følelsesmæssig belastning hos de berørte medarbejdere og er økonomisk meget ineffektivt – og sammenlagt meget svært at forklare rationelt og legitimere officielt. Det er samtidig situationer, som må ses i kontekst af den økonomiske overligger, organisatoriske de-kobling og defensive adfærd (jf. del 3 kapitel 22.2.), som leder hen til ’vendepunktet’ – der hvor en børnesag detonerer i en pressesag, og hvor alt vender og slår kontra (jf. del 3 kapitel 24.6) og på sin egen dysfunktionelle facon først giver dette forvaltningsmæssige og økonomiske sammenbrud, men dernæst også et gennembrud for at genstarte.

Projektets interviewrunder faldt i begge case-kommuner omkring to år inde i denne ’sammenbruds-genstartscyklus’. En genstart, der også har betydet, at man i begge kommuner forsigtigt forsøger at arbejde med den omvendte indsatsstrappe forstået således, at man tilstræber at starte højere oppe ved at lave en mere dækkende indsats. Et arbejde, som i den grad også anbefales af Ankestyrelsen, og som ikke modsiges af nogen, hverken på den ene eller anden side af ’grøften’ (jf. del 3 kapitel 24.8.). Her hersker der enighed om, at hvis man er dygtige nok til at gøre det rigtige fra en start af, til at lave de tilbunds gående undersøgelser af barn og forældre og følge op på, om der er progression, så er alle godt klar over, at det er den billigste model – på sigt. Problemet er, at den måske er dyr at starte op, men samtidig, så er alle heller ikke i tvivl om, at hvis et udsat barn kommer igennem systemet med en ungdomsuddannelse, så er der tale om en ’vindssituation’ for alle.

Men igen. Det er svært i praksis at finde den balancegang i en kontekst af økonomisk kortidsrigiditet for hvad er nok, og hvornår er det for meget, og hvornår er det tilpas? Alle vanskelige spørgsmål, når man ikke helt har fået sat kvalitetsmål eller retning på, hvad

det er for en tilstand man skal bringe børnene og de unge hen til (jf. del 3 kapitel 23.1) Med andre ord, ryger man hurtigt tilbage i diskussioner om serviceniveau, og hvor man i den real(lokal)politiske hverdag har: ”*de serviceniveauer, man har råd til*” (kommunaldirektør, II 2017). Og så kommer vi tilbage i præmissen om den økonomiske overlægges og den defensive adfærd (jf. del 3 kapitel 22.2.).

24.10 Teoretisk antagelser, refleksion og hypoteser

I analysearbejdet med den mindst ringe løsning, tegner der sig en kompleks ’Organisation in the Mind of the System’, som på mange måder synes at kaste lys over en underliggende ’Method in Their Madness’ (Hollway & Jefferson 2013; del 2. kapitel 16) i den forvaltningsmæssige praksis. Teoretisk set et psyko-societalt indvirkningsfelt, som gennem interviewpersonernes samlede ’Organisation in the Mind’ tilvejebringer et billede af et område, som i sit styrings- og ledelsesmæssige udgangspunkt tynges af en indre svækkelse i kraft af områdets svage og komplekse bruger- og borgergrupper. En gruppe, som synes at bibringe en kombination af en mod-og magtesløshed til det (lokal)politiske- og administrative niveau, der over tid truer med at skabe en direkte desillusionering. En form for områdemæssig wickedness (jf. del 1 kapitel 8.1.), som både på et bevidst og ubevidst plan overføres til det politisk- administrative arbejde, og som overvejende rummes og bæres af *troen* på, men med ringe *viden* om, og dermed evigt udfordret af *tvivlen* på, hvorvidt det nytter eller giver mening at gøre noget. Man kan i et filosofisk perspektiv sige, at det er disse mere følelsesdrevne dynamikker mellem tro, tvivl og viden, der danner en underliggende kontekst for handlekraften (jf. Smith, del 1 kapitel 7.1), hvilket ikke kun bibringer en sårbarhed men også en vilkårlighed til området (jf. Kant, del 1 kapitel 6.4; 7.). Der er her tale om en sårbarhed, som ikke skal reduceres til den enkelte (lokal)politiker, forvaltningschef eller leder, men som antages at være en kompliceret psykosocial følelsesmæssig respons på tidligere og aktuelle vanskelige områderelaterede situationer, og som har sat sig i systemet som en følelses-og erfaringsmæssig indlejring, en erfaringsmæssig præcedens om man vil. En sårbarhed, som kombineret med vilkårligheden ikke kun bringer området i risikozonen for at begå fejl, men også fejl, der ligger på randen af amoralske handlinger (jf. del 3 kapitel 23.4.) Fejl og handlinger, som løbende materialiserer sig og offentligt bevidnes gennem ’møgsagerne’, hvilket både stiller området i en form for politisk- administrativ ’skammekrog’, og muterer det fra at være et socialt børne-og familiepolitisk projekt til en potentiel kommunalpolitisk (døds)trussel. En mutation, som ved første øjekast afkræver en så høj grad af opmærksomhed, at det kan forveksles med politisk prestige, men som i virkeligheden er et højt alarmeret kriseberedskab.

Samlet set alle karakteristika og dynamikker, der stemmer dårligt overens med parti-og kommunalpolitisk profilering, og som på overfladen synes at give sig udslag i manglende (lokal)politisk interesse. En mangel på politisk interesse, som i et dynamisk perspektiv også kan ses som et psyko-societalt forsvar mod et område, som det på alle måder er

vanskeligt at lykkes med. Vanskeligheder, som slår tilbage i systemet gennem konfliktfyldte følelser af afmagt og utilstrækkelighed, hvilket i Bions forstand gør området værd at undvige (jf. del 1 kapitel 8.9). Et psyko-societalt forsvar, som på tilsvarende vis kan antages at have rod i Lorenzers tese om, at: *"the basic human state of vulnerability is the source of the drive towards exchange and interplay: the first fundamental content of this drive is directed towards satisfying interactions and the defense against unsatisfying and damaging ones."* ([Lorenzer 1986: 40] Salling Olsen & Weber 2012: 16; jf. del 2 kapitel 16). En tese, som kan være med til at forklare, hvorfor (lokal)politikkerne grundlæggende foretrækker andre og mere 'tilfredsstilende' politikområder. Fælles for Bions- og Lorenzers perspektiver er, at der er tale om et socialt forsvar gennem undgåelse, en undvigelse af (opgave) realiteten, når den viser sig (alt) for vanskelig og konfliktfyldt for de involverede parter. Det er samtidige underliggende psyko-societale forsvarsprocesser, der dræner kræfterne fra en målrational kontinuerlig politisk og ledelsesmæssig opmærksomhed, og som derfor kalder på et ydre pres for at kunne opretholde den nødvendige politisk og forvaltningsmæssig prioritering af området.

Det yderligere komplicerende ved disse ubevidste undvigende psyko-societale forsvarsmekanismer er, at de ledsages af følelser af skam og skyld over at undvige i stedet for at tage fat opgaven (Bion, jf. del 1 kapitel 8.9). Der opstår herved en indre følelsesmæssig konflikt, der i sig selv kalder på et forsvar, som kommer til udtryk gennem en kompensatorisk impuls til handling. Problemet er, at det kompensatoriske element omgør handlingen til et angstdæpende forsvar og tjener på den måde mere som en (egennyttig) irrationel følelses- og angststyring frem for en (almennyttig) målrational handling i forhold til den tidlige forebyggelse og indsats.

Samspillet mellem disse rationelle og mere dynamiske og irrationelle arbejds- og beslutningsprocesser antages i det psykoanalytisk baserede perspektiv at have en væsentlig betydning for både effektivitet og kvalitet i opgaveløsningen. Et samspil, som de involverede ikke altid er bevidste om, men desuagtet har indflydelse på deres handlinger og adfærd i forbindelse med opgaveløsningen og samarbejdet herom (jf. [Miller & Rice 1975; Visholm 2004] Bonnerup & Hasselager 2008, del 2 kapitel 11). Oplevelsen af, at området styres af unormale logikker (jf. del 3 kapitel 23.4) kan derfor forstås som resultat af dette samspil, hvor det ulogiske opleves at have fået overhånd. Logikker, som i et dynamisk perspektiv antages at være angstdæpende, og som den asymmetriske styrings- og sanktionsvilligheds indbyggede risiko for (system)svigt giver et ekstra nyk, og som samlet set virker til at skabe en aggressiv-regressiv understyring - en uoplyst zone, hvor alles gode viljer og intentioner synes at komme til kort. En zone, hvor det med lovmedholdeligheden, manglen på samme og den stiltiende formelle accept heraf gennem fraværet af formelle sanktioner, virker til at være en central dynamik. En zone, som det opleves psykologisk livsfarligt at komme ind i eller bare tæt på - som derfor i sig selv (re)producerer et forsvarspræget undvigelses-beslutnings-adfærdsmønster, som synes at aktivere eller forstærke de mange andre intraorganisatoriske de-koblinger, der også er på færde. Alle processer, som er med

til at svække systemets samlede evne til en realistisk dimensionering af krav og ambitioner i forhold til den tidlige forebyggende indsats (jf. del 3 kapitel 23.4).

Det er også en zone, hvor den helt nødvendige dialog mellem det lokalpolitiske og administrative niveau synes at gå tabt, og som på den målrationalle overflade opleves som en utakt. En utakt, som skaber en tydelig opgave- og rolle forvirring, frustration og aggression i og imellem de forskellige politisk-administrative styrings- og ledelsesstrukturer, og som igen er med til at motivere for en gensidig forsigtighed i dialogen. En forsigtighed, som på den anden side stiller sig i vejen for at kunne udøve den både efterspurgt og helt nødvendige åbne og tydelige systemdialog og feedback (jf. del 3 kapitel 23.4). Der opstår med andre ord også her et styringsdialogisk paradoks, som hvirvler de involverede ind i en form for selvvedligeholdende 'vicious circle', som giver næring til oplevelsen af en manglende tillid, og som prikker til de andre projektive dynamikker og dilemmaer, der som en regressiv kaskade motiverer for en generel indre censur og undvigelsesadfærd i hele systemet. En 'vicious circle', som skaber en usikkerhed i forhold til graden af den sociale tillid, og dermed en samtidig usikkerhed i forhold til systemets kapacitet til at samarbejde.

Dynamikker, der alle kan være på spil i det man på direktørniveauet oplever som træghed, en professionsfaglig vaghed og utydelighed i dialogen opad i systemet, og som avler et modtryk, som længere nede i ledelseskæden omvendt opleves som en ikke-imødekommenhed oppefra. Projektive dynamikker, der udspiller sig indenfor rammerne af styringsasymmetriens uformelle selektion af budgetoverholdelse, den uformelle bemyndigelse til selektiv lovmedholdelighed med deraf følgende risiko for vilkårlighedens amoralske handlinger, og som på mange måder synes at flyde rundt i systemet som en slags '*production and distribution of emotional toxicity*' (Krantz 2001, jf. del 1 kapitel 8.1.1). En spiral af dynamikker, som i al deres wickedness er med til at både at (re)producere og fastlåse systemet i en manglende dialog og performance, som kun (økonomiske) kriser eller direkte forvaltningsmæssige (menings)sammenbrud evner at skabe den nødvendige intensitet til at kunne ændre og eller vende om på.

Man kan uden overdrivelse sige, at det grundlæggende er et voldsomt konfliktfyldt mandat at skulle tage ledelse på, hvilket måske kan være en del af forklaringen på, at der i analysearbejdet tegner sig et billede af en grundlæggende spænding eller ambivalens – et konflikt-potentiale mellem en defensiv forvaltningspraksis og principiel lovgivning. Et konflikt-potentiale, der synes skabt af denne psyko-societale realitets (alt for) mange u(for)løste (kryds)pres, hvilket synes at skabe en følelsesmæssig og kognitiv dissonans i systemet (jf. Festinger 1957, del 1 kapitel 8.2; [Lorenzer 1986] Salling & Weber 2012, del 1 kapitel 8.1.1.), som er med til at danne en grundlæggende men irrationel betydnings-ramme for de involverede parter. Et slags associativ ubevidsthed, en psyko-societal meningssamskabelse gennem både bevidste og ubevidste associationer og relationer som forbindes med bestemte systemfortolkninger, og hvorfra der opstår nogle forestillinger om virkeligheden

som for de deltagende parter skaber en sammenhæng mellem mening og handling eller mangel på samme (Long & Harney 2010, del 1 kapitel 8.7).

En meningssammenhæng, som virker endog meget svær at udfordre og måske tydeligst viser sig gennem fænomener som den faglige ukrænkelighed (jf. del 3 kapitel 24.7) og de-koblingen mellem proces-og retssikkerhedsprincipperne og den social faglige kvalitet (jf. del 3 kapitel 24.8). Begge fænomener, som danner grundlag for meningsgivende fortolkninger af en kompleks realitet, og som synes at indgå i dele af systemtænkningen som en diskursiv grundantagelse, som over tid har indlejret sig som en næsten konventionel måde at opfatte verden på, som nyttilkomne må tillære sig, og som det opleves potentielt konfliktfyldt at sætte spørgsmålstejn ved endsige at diskutere uafhængig af styrings- eller ledelsesniveau. Grundantagelser, som gennem tillærte og indlejrede forestillinger og meningstilskrivninger, ligger og skvulper mellem systemerfaring og systemtænkning og fra dette perceptionsmæssige 'vadested' danner en enorm indre spænding i systemet (Long 2013, jf. del 1 kapitel 8.6). En indre spænding, som skygger for systemets egne forsøg på at finde ud af, hvordan man kan skabe en mere effektiv, ensartet og lovmedholdelig praksis.

Det er samtidig grundantagelser, der synes forstærket af det store ansvar, der følger af myndighedsopgaven. En opgave, der rummer en delegeret autorisation til at udøve magt over andre mennesker. En delegation til at beslutte, hvad der i den givne situation er det rigtige eller forkerte valg at træffe i forhold til proportionalitet og berigtigelse af den givne foranstaltning og indsats, der iværksættes over for barnet, den unge eller familie. En delegation, der er forbundet med at kunne foretage det rette faglige skøn (jf. del 1 kapitel 3). Myndighedsopgaven indebærer således en høj grad af beslutningsansvar og kompleksitet, som i et dynamisk perspektiv har potentiale til at avle en tilsvarende stor angst for ikke at kunne leve op til det (jf. Hirschhorn (1988) m.fl., jf. del 1 kapitel 9.9). En grundlæggende angst for at være med til at gøre skade på barnet ved i virkeligheden ikke at være kompetent nok til at kunne træffe de rigtige beslutninger og med deraf følgende skrækkindjagende forestillinger eller indlejrede erfaringer om den efterfølgende både indre og ydre fordømmelse af denne potentielle eller reelle utilstrækkelighed i forvaltningen af dette ansvar. I et defensivt subjektperspektiv er dette en utålelig situation at befinde sig i følelsesmæssigt, og som derfor antages at påvirke og motivere til at investere i nogle diskurser, som tilgodeser behovet for at forsvare sig mod disse angstfulde følelser. Følelsesmæssige investeringer, som har en defensiv funktion, der både legitimerer og tjener som et forsvar for selvet og identitet, og som på et mere eller mindre bevidst niveau i vores subjektivering af virkeligheden hjælper med at dæmpe eller fortrænge det, vi ikke kan holde ud at vide om os selv eller de strukturer, vi indgår i (jf. Stein 2001; del 1 kapitel 2; Hollway & Jefferson 2013, jf. del 1 kapitel 16).

Faglighedens ukrænkelighed kan, i dette defensive psykosociale subjektperspektiv, antages at fungere som et forsvar og legitimering af både selvet og (fag)identitet, som en form for præsumtionssvar på en faglig kompetent beslutningsadfærd i tilfælde af en potentiel eller

reel risiko for at forvolde mere skade end gavn i forhold til valg af foranstaltninger, eller mangel på samme.

Faglighedens ukrænkelighed skal derfor forstås i sammenhæng med begrebet skyld(følelse) – både som et institutionelt juridisk og psykologiske begreb og som et defensivt (for)svar på den primitive aktantmodel (jf. del 3 kapitel 24.6). Et præsumptions(for)svar betyder, at det er den potentielle skadevolder der skal bevise, at han eller hun er uden skyld i den indtrådte skade og dermed ikke er erstatningsansvarlig. Fagligheden agerer på den måde som et modbevis og som et skjold mod en kontekst, man dybest set ikke kan holde til (og ud) at være i. En kontekst, hvor det er vanskeligt at skabe de resultater, der er politisk vedtaget samtidig med, at det er en kontekst, der er for kompleks og risikofyldt at udfordre formelt set. En antagelse kan derfor være, at faglighedens ukrænkelighed er det defensive subjekts forsvar mod og vej ud af aktantmodellens primitive rollefordeling - ingen kan holde ud eller til at se sig selv som hverken dum eller ond (jf. Stein 2001, del 1 kapitel 1).

Faglighedens ukrænkelighed bliver i dette perspektiv en strategi til psykisk at overleve opgaven fremfor at lykkes med den. Det synes på alle måder at være en problematisk strategi, da den som ethvert andet psykosocialt forsvar yder modstand mod enhver form for forsøg eller krav på at forholde sig anderledes realistisk-kritisk til opgaveløsningen, herunder også til den (social)faglige kvalitet i sagsbehandlingen. Påmindelser og krav, som i faglighedens ukrænkelighed virker så utålelige, at de må undertrykkes eller modarbejdes. Det sidste sker ofte gennem krav om ultimativ metodefrihed. En forræderisk frihed, da den som beskrevet ledsages af en grundlæggende faglig usikkerhed i forhold til den valgte metodes effekt (jf. del 3 kapitel 23.4), hvilket i sig selv bibringer en tilbageholdenhed og i nogle tilfælde manglende imødekommenhed i forhold til metodefeedback. En feedback, som synes at kalde på faglighedens ukrænkelighed som modbevis, hvorved systemet (igen) lukker om sig selv. Manglen på at realitetsteste kvaliteten af faglighed (jf. del 3 kapitel 23.4.), udover når møgsagerne detonere i offentligheden, risikere at fastholde forståelsen og vurdering af faglighed i dette projektive rum, hvor spændingen mellem viden og ikke-viden udløser disse forestillinger og fantasier, som dermed kommer til at danne en grundlæggende kontekst for handlekraften og derved også bliver styrende for de givne beslutningsprocesser (Visholm 2004; jf. del 1 kapitel 9).

Man kan i dette perspektiv sige, at faglighedens ukrænkelighed, som forsvarsmekanisme udgør et ganske væsentligt indvirknings- og perceptionsfelt, der i kombination med det styringsdialogiske paradoks, næsten virker til at lamme det målrationalle styrings- og ledelsesfelts evne til en konstruktiv kritisk og fagudviklende dialog og herved forbinder sig til og indvirker på grundantagelsen i de-koblingen mellem proces-og retssikkerhedsprincipperne og forståelsen af den social faglige kvalitet (jf. del 3 kapitel 4.8). En grundantagelse, der som faglighedens ukrænkelighed, også er født ud af (alt for) mange u(for)løste (kryds)pres, og som viser sig ved på den ene side at finde retssikkerhedstankegangen både hjælpsom og kvalitetsmæssigt almengørende for rådgivningen for på den anden side at

afvise selvsamme gennem en bevidst udført selektiv lovmedholdelighed. En så modsatrettet bevægelse, at den i første omgang næsten synes absurd i paradoksteoretisk forstand (Smith & Lewis 2011; jf. del 1 kapitel 8.3) og bekymrende i kantiansk forstand (jf. Kant, del 1 kapitel 6.4; 7). En modsatrettet bevægelse mellem på den side at udvise en grundlæggende forståelse for den målrationalle styringskontekst elementære krav om lovmedholdelighed gennem overholdelse af lovens proceskrav og i deres lovgivne rækkefølge. Krav og rækkefølger, som man godt *ved*, der er fagligt kvalificeret indarbejdet, og som man derfor godt *ved* tilfører sagsforløbene en fagjuridisk- og socialfaglig kvalificerende effekt – udover lovmedholdeligheden i sig selv. Man ved derfor godt, at det netop *ikke* er to tosser på tur, der har fundet på det, hvilket rationelt set gør det svært at kritisere (jf. del 3 kapitel 24.8). På den anden side og tilsyneladende bestyrket af (eller måske i grunden svækket af) faglighedens ukrænkelighed er det ikke desto mindre det, man gør – yder kritik. En forsvarspræget diskursiv kritik, der næsten synes at retfærdiggøre den selektive lovmedholdelighed, og som reducerer både proceskrav- og stringens til kontrol og til det at sætte 'kryds i de rigtige kasser'. En kritisk diskurs, der omgør lovmedholdelighed til en form for fremmedgørende instrumentalisering af forvaltningsarbejdet, og som på én og samme tid både synes at demonisere og de-autorisere proceskravene i en sådan grad, at det legitimerer deres de-kobling fra den socialfaglige substans og kvalitetsforståelsen heraf. En de-koblingsforståelse, der udgør et væsentligt indvirknings- og perceptionsfelt, der med fodfæste i faglighedens ukrænkelige rationaler på samme måde yder modstand mod (næsten) enhver form for forsøg på eller krav om at forholde sig anderledes sammenkoblet og realistisk-kritisk til en forståelse af den (social)faglige kvalitet i sagsbehandlingen.

Fællesnævneren for både faglighedens ukrænkelighed og de-koblingen mellem proceskravene og forståelsen af socialfaglig kvalitet er, at de som 'overlevelsesstrategier', de-kobler sig den målrationalle styringshierarkiske kontekst og sammenhæng og derved arbejder væk fra muligheden for at finde balancen i samspillet mellem det målrationalle og dynamiske arbejdsfelt – det 'sted i midten', som Bion karakteriserer som at indtræde i en form for arbejds(gruppe)mentalitet (Bion, del 1 kapitel 8.9).

En balance og arbejds(gruppe)mentalitet, som min undersøgelse viser til dels er til stede. At der er nogle ledere og andre beslutningstagere, der har insisteret på at holde sig sammenkoblede, fagligt funderede men ikke ukrænkelige. Ledere og andre beslutningstagere, som ikke har ladet sig indfange af disse grundantagelser og derfor overkommet vanskelighederne med at løse opgaven. Ledere, som evner at holde angsten for døren, tage deres egen autoritet og gennem den tør betjene sig af sin egen forstand og sunde fornuft. En fornuft, der i mindre grad orienterer sig mod følelserne omkring arbejdsopgaven men langt mere konkret om ret og pligt i forvaltningsarbejdet under hensyntagen til børnenes og familiernes værdighed baseret på principper om retssikkerhed (Kant; del 1 kapitel 6.3; 8). Ledere og andre beslutningstagere, der som ved Ankestyrelsens læringsbesøg evner at opløse de mange grundantagelser, og derved skabe en ramme for, at den faktiske viden

genindtager sin plads og skaber den nødvendige balance i både arbejds- og beslutningsprocesserne. 'Opløsningsmidlet' synes her at være de pågældendes evne og vilje til at tage en tydelig, tolerant og kritisk analytisk ledelse af opgaven. I Bions forstand at opretholde en psykisk tilstand, som indebærer tolerance over for frustration, en evne til at se virkeligheden i øjnene, en evne til at anerkende forskelle mellem kolleger og en evne til at lære af erfaring og dermed en evne til at oversætte de mangeartede krav, mål og hensyn med et fast tag i et opgaveorienteret målrationalt udgangspunkt.

Der er således tale om et billede af virkeligheden fra forskellige positioner skabt ud af forskellige psykosociale fortolknings – og oversættelsesprocesser, og som antages at indgå i komplekse relationer til andre relaterede aktiviteter og sammenhænge i forvaltningen af og arbejdet med børnesager i forbindelse med tidlig indsats og forebyggelse (jf. del 1 kapitel 7). Det er samtidig også et billede på, hvordan psyken og det sociale, i det psykosociale subjekt, arbejder samtidig, men gennem forskellige samfundsmæssige og strukturelle diskurser som forbindelseslinje. Et billede på, hvordan konflikt, ubehag og ængstelse i forhold til selvet og identiteten opererer på psyken på måder, som påvirker vores positionering og investeringer i nogen diskurser frem for andre (Jf. Hollway & Jefferson 2013; del 2 kapitel 16). Et billede, der underbygger antagelsen om, at der er elementer i vores meningsskabelse, der har denne defensive funktion, der kan fremprovokeres af og gennem de strukturer og sociale sammenhænge og interaktioner, vi indgår i. I Lorenzers perspektiv en kombination, som både påvirker vores handlekraft og kan skabe en intens indre ambivalens i det enkelte individ og i samfundet som helhed (Salling Olsen & Weber 2012; jf. del 1 kapitel 7). Et billede, som kan bidrage til dynamisk forståelse af, hvorfor det er så svært rationelt at diskutere og forklare, at der er denne store forskel på kvaliteten i af sagsbehandlingen (jf. del 3 kapitel 23.3). En forskel, man på det rationelle plan tilskriver de forskellige chefer, men uden helt at forstå, hvorfra den kommer.

Og her kunne dette analyseafsnit godt slutte. Men der er alligevel noget, der ikke helt stemmer. Oplevelsen af, at der er noget, der må være grundlæggende galt i systemet, bliver ved med at forstyrre. Det forstyrrer fordi, der *er* jo noget grundlæggende galt i systemet - den asymmetriske styrings- og sanktionsvillighed og med den uformelle bemyndigelse til selektiv lovmedholdelighed - taget i betragtning. Der ligger på en måde en underkendelse af lovgivningen, men en underkendelse som et produkt af andre forsvarsprægede grundantagelser og sociodynamiske magtbalancer på koalitionsniveau (jf. del 3 kapitel 21.11). En underkendelse af lovgivningen, som de-kobler den rationelt meningsbærende kontekst og næsten omgør det formelle rationelle krav om lovmedholdelighed til en pseudoøvelse. Man kan sige, at der er tale om ubevidste lag på lag af realitetsskred, hvilket gør dem både vanskelige at registrere og korrigere for på et bevidst rationelt plan ([Obholzer 2003: 241-253] Obholzer 2003; Wilke 2011; jf. del 1 kapitel 8.9).

De-koblingsstrategien mellem proceskravene og forståelsen af socialfaglig substans kan i lyset af denne antagelse forstås som en irrationel korrigering, en måde ubevist at vise sin frustration og aggression over at være fanget i denne wickedness – en passiv aggressiv

påberåbelse af denne pseudokontekst. En antagelse, der måske kan bidrage til en dybere forståelse af, hvordan noget så afgørende som retssikkerhed kan blive belastet af så megen modstand. Antagelser, som også viser, at hvis denne praksis skal ændres, hvis der skal sættes en kile ind i nogle af disse strukturelle barrierer, eller måske nærmere strukturelle irrationalitet – så *'kræver det fandeme mod'* (jf. del 3 kapitel 21.1; 24).

25. Udfordringer i ledelsesopgaven, organisatorisk modenhed og oplevelse af nye sammenhænge

"Kunsten hver dag at gøre det rigtige, selvom man er bange for konsekvensen" (fagchef, I 2016) kunne måske være en endnu bedre overskrift, ikke blot for dette kapitel men også for ledelsesopgaven- og udfordringen generelt. Risiko og risikovurdering er ord og betegnelser, som går igen og igen gennem hele styrings- og ledelseskæden, men i særlig grad fra forvaltningsdirektørerne og nedad gennem den kommunale styrings- og ledelseskæde. Risiko og risikovurdering i første omgang i forhold til budgetoverholdelse og i halen af det i forhold til 'vendepunktet'- risikoen for eller vurderingen af, hvornår en børnesag detonerer i en pressesag, hvorefter man går fra styrings- til angstkæder ned gennem systemet.

Nødvendigheden af at foretage risikovurderinger og møde hverdagens beslutningsprocesser med det svære men nødvendige forvaltningsretlige mod synes næsten som den mest markante udfordring. Det med at *'holde sig lige'*, eller holde balancen opleves vanskeligt. Det synes udfordrende, også selvom man har mange års erfaring, har klaret mange kriser og har været hele vejen rundt i lederrollen, men alligevel: *"så bliver jeg også sådan centralbureaukratagtig i risikoen for, rammer noget af det her nu egentlig mig?"* (forvaltningsdirektør, I 2016). Et spørgsmål, der efterfølges af refleksion om, at når man er med i dette spil, så er der altid en risiko for, at lyset det lige pludselig lyser på en selv. Der opleves med andre ord reel frygt for at stå ubeskyttet i en sådan lyskegle, da politikerne som bekendt ikke står *'i kø for at forklare, når noget er gået galt'* (jf. del 3 kapitel 21). En form for ansvarstomrum, der skaber en flanke for ekstern kritik, hvorefter aktantmodellen sætter ind, fagligheden bliver *ukrænkelig* og forvaltningen vag. En situation, hvor ingen tør stole på noget og slet ikke på hinanden. Risikoen for at stå alene i denne wickedness af regressive dynamikker, når en 'møgsag' lyser ned gennem systemet, synes reel og værd at undgå for (næsten) enhver pris. Der synes også i disse risikovurderinger at indgå en form for intern men usagt vurdering af hinanden som risikospillere i forhold til graden af defensiv beslutningsadfærd og dermed en vurdering af muligheden for kollegastøtte eller fravær af samme. Det er også i disse interne (fag)kollegiale vurderinger, at *"kunsten hver dag at gøre det rigtige, selvom man er bange for konsekvensen"* bliver helt grundlæggende vigtig, da der er en samtidig bekymring for at komme til at opbygge en kultur: *"hvor vi ikke tør gøre ting, fordi vi er bange for et eller andet"* (forvaltningsdirektør, I 2016). En bekymring, der også deles på sagsbehandlerniveau, fordi: *"når man først har en kultur, så er det virkelig mange sandheder, som ikke bliver talt om eller reflekteret over"* (sagsbehandler, II 2017).

En bekymring og et dilemma, som både opleves nærværende, forstyrrende og forvirrende, og som i flere af interviewsamtalerne trængte sig på, for: *"hvis jeg skal forfølge tankerækken nu, er jeg bange for, at der sker et eller andet, hvor pilen på en eller anden måde peger på mig, og at jeg har gjort noget forkert, eller jeg tog en forkert beslutning altså... hold kæft det lyder åndssvagt. Jeg tror godt du forstår hvad jeg mener"* (fagchef, II 2017). Udsagn, som blev efterfulgt af en bekymring om, hvorvidt det var pjevset at føle sådan, at jeg bare skulle tage *'det for, hvad det var'*, at

man nogle gange kan blive helt overvældet af en form for tankemylder eller udefinerbar frygt, som er svært at stoppe, og som virker både voldsom og skræmmende i sin intensitet. Jeg hverken syntes eller synes, at det lyder pjevset eller åndsvagt, tværtimod. Det bliver med dette udsagn og i lyset af det foregående endog meget tydeligt, *hvor* forstyrrende og angstskabende denne diffuse frygt må være at arbejde i, og hvor kraftfuldt den også kan påvirke oplevelsen af egen handle-og beslutningskraft.

Det kræver så at sige en høj grad af angsttolerance ikke at lade sig diktere eller *'bukke under'* for disse kraftfulde følelsesstrømme. Sindstilstande, som både handler om de helt universelle følelser som i eksemplet ovenfor og de følelser, som udløses i sociale sammenhænge. Følelser, som er mindst lige så kraftfulde, og som en fagchef kom i nærkontakt med i en voldsom børnesag, og hvor: *"min første tanke var... nej min anden tanke det var: Hvor er det forfærdeligt for det barn. Min første tanke det var: Jeg skal have fundet ud af, om vi har lavet nogle fejl i den sag. Og ved du hvad, det skammer jeg mig simpelthen sådan over. Jeg skammer mig virkelig over det, men jeg er bare nødt til at erkende, det var ikke min første tanke. Det var min anden tanke. Min første tanke var, hvordan finder jeg hurtigt muligt ud af, om jeg har lavet fejl"* (fagchef, II 2017). Her 'vinder' frygten for at have fejlet over medfølelsen for barnet, hvilket har skammen i sit kølvand. En skam over både at føle og tænke forkert. En skam, som i sig selv opleves som psykisk belastende, og som bliver tydelig i samtalen, hvor interviewpersonen bliver ved med at vende tilbage til: *"tænk at jeg kunne finde på at tænke på det"* for lidt efter igen *"Altså tænk at jeg kunne finde på..."* hvorefter interviewpersonen bliver meget stille, hvilket viser sig at være fordi: *"når nu jeg lige kigger på det ord [angsttolerance, red.] ikke. Så har jeg egentlig en ekstremt høj angsttolerance, men når været så lige momentant bliver skudt ned [af influenza, red.], så kan jeg faktisk godt blive ramt af noget. At jeg simpelthen bliver bange for..."* Også nogle gange *bange for min egen skygge"* (fagchef, II 2017).

Ordet angsttolerance havde sat gang i nogle dybere refleksioner i forhold til, hvor psykisk hårdt det i realiteten kan være at forsøge at gøre det rigtige og samtidig må erkende, at det ikke altid er muligt samtidig at føle det rigtige. At man næsten kan blive helt bange for sig selv og fremmed for sine egne reaktioner. At en sådan friktion kan risikere at skabe en følelsesmæssig dissonans, som påvirker den kognitive kapacitet og dermed også beslutningskvaliteten, som i disse situationer kan få et mere forsvarsmæssigt præg. Regressive dynamikker, som: *"hvis der er for meget af det der, så udvikler man det der, hvor man bliver reaktiv man sidder bare og parer og slår bolde væk ikke. Det er meget interessant. Men jeg kan godt genkende det"* (fagchef, II 2017). Dynamikker, som er meget genkendelige i ledelseskædens chef- og ledelsesniveauer, hvor den absolut største ledelsesmæssige udfordring er at skulle holde budgettet men med en ledsagende følelse af, at det er en forkert udfordring, at det burde være en anden og mere *'ædel'* udfordring. *"Jeg er voldsomt økonomisk udfordret, og det er desværre der, mit fokus er, fordi det fylder så meget, som det gør"* (fagchef, I 2016). Også her kan det opleves som en belastning at synes, at man føler og tænker forkert. At man burde sidde med en anden oplevelse af udfordringer, end den man rent faktisk oplever, hvis det skulle være *rigtigt*. Også her banker den dårlige samvittighed på døren.

De mange u(for)løste styringsstrategiske modsætninger synes også at udlede en helt særlig type ledelsesmæssig udfordring: Grundlæggende set ikke at kunne lykkes med opgaven, men dog uden mulighed for at bringe det op som en formel endsige reel udfordring. Sagt med andre ord, at man som leder i overvejende grad, synes at befinde sig i situationer af så svære krydspres, at de overgår til deciderede doublebinds. Situationer af doublebind, som dukker op gennem samtalerne, og som måske ligger som et baggrundstæppe for mange af de andre udfordringer og dynamikker, som beskrevet i det foregående, og som kan opleves opslidende, forvirrende og frustrerende. Situationer, hvor man næsten foranlediges til at 'flytte lidt på problemet' for at få den givne løsning til at passe og, som flere oplever, at: "*det synes jeg faktisk, der er meget af her*" (fagchef, II 2017), en form for kognitiv dissonans for at få det hele til at gå op, og som flere steder bliver forklaret som, at der er nogle, der bliver fartblinde eller en form for professionel blindhed, hvor: "*normalitetsbegreber begynder at flytte sig, og man begynder at overbevise sig selv om, hvorfor noget faktisk lidt er ok*" (fagchef, II 2017). Situationer, hvor man ligesom bliver justeret ind på noget, som: "*jeg også af profession ved, at det er det næstbedste eller næstbedste igen eller tiende bedste*" (afdelingschef, myndighedsområdet II 2017). En justering, som passer i forhold til få '*kebalen*' til at gå op, men som i forhold til løsning af (hoved)opgaven, passer knapt så godt.

En justering, der også passer knapt så godt i forhold til samtidig at skulle motivere sine medarbejdere, mange af dem fagprofessionelle og båret af ønsket om at gøre en forskel for de socialt svage i samfundet. Og når man som leder samtidig arbejder med en benhård økonomisk ramme: "*så er der bare nogle dilemmaer indlagt i det, som er en udfordring*" (kommunaldirektør, II 2017). En udfordring, som kræver en '*sindssygt skarp ledelse*' for at bevare motivationen og holde økonomien, og hvor erkendelsen fra de øverste direktørlag er, at denne ledelsesopgave: "*den er eddermame mig svær*" (ibid.). Til tider så svær, at man gennem et psykisk forsvar kan fristes til at bevæge sig væk fra realiteterne for at kunne overkomme dem, men hvor det følelsesmæssigt bliver '*noget rod*', grundlæggende skamfuldt, som man måske godt kan forklare til nogle, der kender den helt basale kontekst: "*men hvis jeg skulle begynde at forklare det til nogle udenfor, så ville de tro, at jeg var lidt skør*" (fagchef, II 2017). Skør eller ej, det er måske også det, der kan være i spil, når lederne skal forklare frontmedarbejderne meningen med nogle givne beslutninger og sammenhænge. Situationer, som flere ledere oplever som meget vanskeligt (jf. eksemplet med omlæggelse fra anbringelse til plejefamilier i del 3 kapitel 22.1) og kommunaldirektørens oplevelse af *træge* medarbejdere (jf. del 3 i kapitel 24.5). Udfordringen med at se sin egen indsats i en større sammenhæng kan jo være lidt vanskelig, hvis man ikke kan genkende den sammenhæng, man skal yde sin indsats i.

Der synes ingen tvivl om, at der skal en forholdsvis tung (ledelses)faglighed, ledelseserfaring og robusthed til for at '*holde sig lige*' som leder. Det kan opleves frustrerende, fordi man vil jo gerne have succes, og man vil også gerne kunne vise, at man har succes, men må til tider bare erkende, at: "*her kan man ikke vinde*" (forvaltningsdirektør, I 2017). En

erkendelse flere har givet udtryk for, og som giver anledning til nogle centrale risikovurderinger om, hvorvidt man skal tage udfordringerne i de konkrete sager, løbe risikoen, hvis man mener, det er det rigtige. Hvor svaret er: ”*ja, det skal vi. For det kan være, vi ikke er her om to kvartaler. Så vil vi saftsuseme kunne kigge tilbage på det og sige, vi gjorde i hvert fald det rigtige*” (forvaltningsdirektør, I 2017). Man kan sige, at det er her, at det bliver rigtig svært og etisk dilemmafyldt, og hvor fristelsen til at sige: ”*aj fuck nu det. Lad den sag ligge i tre kvartaler. Nu har barnet været der i 10 år*” står overfor at man godt ved, at: ”*går jeg ud af det spor, så er det det rigtige at gøre, men vi ved også, at det giver 40 gange så meget arbejde*” (forvaltningsdirektør, I 2017). Et valg, der også skal træffes i en kontekst af, at de udsatte familier jo ikke rykker for at få fjernet deres børn, så: ”*det er faktisk forholdsvis nemt at lade tingene ligge*” (ibid.).

Kunsten at gøre det rigtige synes i høj grad forbundet med: ”*det der med at være risikovillig*” (afdelingschef, myndighedsområdet II 2017), men som igen er bundet sammen med risikovilligheden i ledelseslaget over en selv. Det betyder, at selvom man som afdelingschef måske selv er klar til at løbe en risiko, så kan man ikke mere end næste ledelsesled tillader, da næste ledelsesled: ”*er over mig i pipelinen, så når jeg nu nogle gange går ud og vil være risikovillig, så bliver jeg lukket ned derfra*” (afdelingschef, myndighedsområdet II 2017). Man kan blive ’lukket ned’, fordi cheflaget over en selv ved, at det ikke kan lade gøre i den pågældende kommune, eller fordi ingen hverken kan eller vil stå på mål for det, så: ”*du står der bare alene*”, i lyskeglen kunne jeg her tilføje, hvilket som bekendt er værd at undgå. Så selvom man måske ved, at en given beslutning er den rigtige at træffe, så kan den alligevel ikke træffes. Igen en oplevelse af et doublebind, som på en eller anden diffus måde opleves at: ”*have en indflydelse på det hele*”, også på ”*hvordan vi hjælper de mest udsatte borgere*” (afdelingschef, myndighedsområdet II 2017) og måske i sidste instans som medvirkende til, at man på trods af en ellers ihærdig indsats i de sidste 30-40-50 år, så: ”*better ikke er nået længere vel*” (ibid.).

25.1. Ledelsesopgaven

Det opleves på den anden side, og af nogle som en ’fed’ ledelsesudfordring: ”*inde i sådan et galt univers at få skabt et arbejdsmiljø og en ledelsesform og en struktur, som gør, at folk de gider blive der*” (forvaltningsdirektør, I 2017). På direktørniveauerne er ledelsesopgaven en kombination af at sikre, at man har nogle gode nærmeste ledere, som er motiverede og føler opbakning, at man evner at zoome ind og ud af sagerne, så man kan forstå de konkrete sagslogikker nok til at kunne sammenholde det med, at man som kommune: ”*bellere vil bruge nogle milliarder på en ny bro hen over havnen*” (forvaltningsdirektør, II 2017). Fælles for ledelsesniveauerne er opgaven formelt set at få arbejdet sammenhængende med den fagjuridiske, økonomiske- og organisatoriske ramme, det professionsfaglige samarbejde gennem kvalitet i og udvikling af arbejdsmiljøet. Med andre ord, at arbejde sammenhængende

med både de organisatoriske, borgernes og medarbejdernes behov, evne at finde snitfladerne samt kunne italesætte både problemer og løsninger. Mange af lederne oplever at være mere løsningsorienteret og på en anden måde end tidligere: *"det er benhårdt med kalkuler og effekt og løsninger og løsningsteknologier"* (teamchef, myndighedsområdet, II 2017). En udvikling, som opleves naturlig nok i takt med styringsdagsordenen, og det at man som leder, udover at skulle kunne forstå mennesker, udfordringer, relationer, vanskeligheder og alle mulige problematikker også sidder centralt i forhold til selve styringen, og hvad det skaber af produktionsbehov i et offentligt kommunalt system. At der i ledelsesopgaven også er en styring i forhold til, hvor mange undersøgelser der skal laves, hvilke tilbud, der skal gives, hvordan man bedst styrer økonomien, og hvor: *"det kan godt være, at det ikke er den officielle kerneopgave, men det er nok hovedopgaven"* (teamchef, myndighedsområdet I 2016). En hovedopgave, der alligevel kan opleves som svær at lykkes med, da der med styringsdagsordenen også er sket en markant centralisering, hvilket afstedkommer en oplevelse af nærmest at drukne i en masse beslutningslag, en slags: *"masse der sidder og kontrollerer en masse"* (institutionsleder, II 2017). En oplevelse af, at der er mange ledere rundt omkring i kommunerne på forskellige ledelsesniveauer, som: *"har en følelse af ikke længere at have deres ledelseskompetencer intakt"* (ibid.), som en institutionsleder illustrerer med en historie om et bilkøb: *"... vi ville gerne have en Peugeot 208. En lille en, fordi vi havde en i forvejen og tænkte nå men så kan vi bruge vinterhjul og tagboks og hele lortet og medarbejderne kender bilen. Men det måtte vi ikke. Og vi havde endda fundet en på et kampagnetilbud og alt det der som man gør. Nej, der skulle vi udfylde et spørgeskema med... det var lige før der stod om man skulle have 4 hjul og to døre og et rat og sådan nogle ting. Men vi skulle udfylde alt muligt. Og så skulle det så sendes til en indkøbsafdeling i kommunen, der skulle udbyde den til i hvert fald 3 eller 4 forhandlere, der så skulle byde ind på... på baggrund af det, vi havde udfyldt hvad kunne vi så... for en bil kunne vi få. Det betød vi fik et tilbud på en bil til 170.000 vi skulle bare have en til 139.000"* (institutionsleder, II 2017).

I eksemplet med bilen betyder det paradoksalt nok, at institutionslederen ender med at skulle købe en dyrere bil: *"så jeg har på den måde ikke fuld kontrol over mit budget"* (ibid.), hvilket institutionslederen efterfølgende bliver kritiseret for! En paradoks situation, som måske kan give mening isoleret set i de tilfælde, hvor der er opstået en uhensigtsmæssig (indkøbs)kultur, og hvor man centralt hold må korrigere. Men det sker ikke. I stedet bliver alle kværnet igennem en central indkøbsaftale desuagtet om det giver mening i de enkelte tilfælde. En træls situation og med en ledsagende følelse af, at ledelsesretten på en eller anden måde bliver udhulet, eller udvisket. Det betyder, at det at finde sin (leder)identitet må ske på nogle andre arenaer, hvilket så typisk bliver på den faglige arena. En arena, som derfor også må ligge ryg til mere, end den reelt kan bære. Spørgsmålet er dog grundlæggende, hvor man som leder henter sin autoritet, når man oplever, at ledelsesretten udviskes men ikke ledelsespligten, og hvor oplevelsen kan være, at: *"jeg har jo ansvar for en masse ting, jeg ikke har kontrol over"* (institutionsleder, II 2017).

Et spørgsmål, der viser sig i tanker og refleksioner om professionalitet, personlighed og identitet som leder, og som kan opleves som et (kryds)pres. Et oplevet (kryds)pres i forhold til at man tager sin professionalitet ind i sin personlighed: *"altså jeg tænker ens job er jo fandeme identitetsdannende ikke"* (fagchef, II 2017). Det synes i hvert fald identitetsdannende på dette område, og hvor mange af interviewpersonerne og uafhængigt af ledelses- og medarbejderniveau synes at integrere den professionelle rolle ind i personligheden, hvorved den professionelle rolle tildeles et ekstra sårbart, person- og identitetsbåret element. Et element, der gør, at man har andet og mere på spil i sit arbejde. Det kan være oplevelsen af hele ens identitet, ikke blot som (fag)professionel men også som menneske, der sættes i spil (jf. del 3 kapitel 24.8), og som 'lyses' på, når man rammer 'punktet' og dermed pressesagen og hvilket måske kan være en del af forklaringen på hvorfor: "at den trykker så hårdt" (fagchef, II 2017).

25.2. Enkeltsag versus pressesag – et trusselsparadoks

Og så alligevel, er det ikke sådan et enten eller, som en af interviewpersonerne reflekterede over i anden interviewrunde: *"altså nu skriver du trussel her og angst der. Risiko. Der er sådan set også et ønske om enkeltsager fra min position [som fagchef, red.] (fagchef, II 2017)"*. Et udsagn, efterfulgt af en forklaring, som flere har været omkring, og som jeg også har forsøgt at komme nærmere ind på i det foregående. En forklaring eller måske rettere uddybning af, at man ikke i embedsværket kan skabe en demokratisk styring af området, hvis ikke politikerne rejser enkeltsager. At det er en illusion, når man forsøger at drive en kommune på samme måde og efter samme principper som en koncern, med en bestyrelse i toppen, som så laver en fin strategi. En rationel illusion, fordi politikere har mere og andet i og på spil end aktieudbytte. De har også deres personlige anseelse på spil. De har deres egne børn eller børnebørns skolegang: *"De er jo også borgere. Vi er jo alle sammen borgere også"* (fagchef, II 2017). Politikere anses i dette perspektiv først og fremmest som brugerrepræsentanter og lægfolk, hvilket betyder at forvaltningens opgave ikke er at få dem til at lave strategier. I dette perspektiv er forvaltningens opgave derimod at lave strategier på baggrund af de (enkeltsager, som politikerne går ind i, også når det er politikerklagesager. Sager, som i denne optik skal have forrang, fordi de har to væsentlige egenskaber. En klagesag der kommer oppefra, er som et lynnedslag. Det vil sige, at den har en vis destruktiv kraft, som man skal passe på med. Men den har også evnen til at oplyse, lyse op. Den har evnen til at oplyse, ganske vidst et meget snævert område og i meget kort tid: *"men pokker stå i ikke at bruge den chance altså. I: Det er også et vindue. R: Det er det, det er"* (uddrag af interview med fagchef, II 2017). Hvis man som leder evner at indhegne det første og gøre brug af det andet, så kan det i virkeligheden opleves direkte hjælpsomt, når politikere rejser en sag, også selvom det kan være på baggrund af en klage. Det er hjælpsomt, fordi det i udgangspunktet betyder politisk engagement og interesse, som det så er forvaltningens og lederens opgave at løfte op på et mere generelt og principielt niveau, for derved

at kunne oplyse om det generelle ud fra det specifikke (lyn)nedslag. En progressiv tilgang og metode, som topchefer og andre chefer med kontakt til det politiske niveau hermed ansøres til både at turde anvende mere aktivt og professionelt: ”*I stedet for at foragte det, eller i stedet for at afvise det*” (fagchef, II 2017).

Modsat opleves det ikke muligt at arbejde med hverken pressen eller pressesager på samme måde: ”*fordi pressen har ikke en oplysende interesse*” (fagchef, II 2017). Et udsagn, der i virkeligheden synes paradoksalt, men ikke desto mindre er en fælles oplevelse igennem hele systemet, også på koalitionsniveau. En oplevelse af, at pressen har en ’ren og skær skandaleinteresse’, hvilket her vil sige, at de arbejder ud fra den simple aktantmodel, hvor de involverede har en oplevelse af at være konstant: ”*under anklage for, at vi i virkeligheden er utroværdige og skide lige glade med børnene og inkompetente*” (fagchef, II 2017). Det går i disse samtaler op for mig, at det er pressesagen, og angsten for, at den som en anden håndgranat kan detonere i hænderne på en, der med-udgør ’vendepunktet’. At det er pressesagerne, som er det evige trusselsbillede, og altså ikke enkeltsagerne som sådan. En væsentlig forskel i forhold til (risiko)vurderingen af at kunne arbejde mere progressivt i og med enkeltsager, om end i bevidstheden om, at der i enhver enkeltsag altid ligger en latent risiko for, at den kan detonere i en pressesag.

Et tilsyneladende evigt trusselsbillede, der kræver en grundlæggende høj angsttolerance, så man evner at bevare sin kritisk analytiske sans. At man formår at ’holde sig lige’, ikke at blive ’håndsky’ men mander sig op til at arbejde mere progressivt og modigt ind i de mange risikofelter. Her er det dog ikke nok, at den enkelte mander sig op. Hvis det skal lykkes, kræver det en vis modenhed i hele systemet ikke at gå i defensiven og lukke sig om sig selv. Det kræver, at man i systemet evner at finde den rette balance mellem subversion eller aggression i beslutningsprocesserne, som en af interviewpersonerne udtrykte det.

25.3. U-udfordrede samfunds(for)styrende diskurser og aktører

En modenhed og balance, der også synes påkrævet i håndteringen af et andet fænomen. Et andet og uventet fænomen, eller måske nærmere risikofelt, som jeg fra alle styrings-, ledelses- og medarbejderniveauer forsigtigt bliver gjort opmærksom på: De faglige organisationer, og ikke mindst deres magtfulde rolle. Velvidende, at det måske ville være et helt andet projekt, bliver jeg opfordret til at alligevel at se på disse organisationers rolle og diskurser, at de her har: ”*utroligt meget magt med de her meget dominerende fortællinger, de får skabt i samfundet, og så at man som medlem ret ukritisk bare kobler sig på den forståelse*” (sagsbehandler, II 2017), og hvor man ikke rigtig oplever, at: ”*de bliver udfordret*” (sagsbehandler, II 2017). Det at fagforbundene er lykkedes med at skabe en særlig defensiv og forsvarspræget kultur, opleves af flere som problematisk, da det fører tilbage til bekymringen om, at når først man har en kultur, ’*så er det virkelig mange sandheder, som ikke bliver talt om eller reflekteret over*’. Jeg bliver her forklaret, at det måske kan handle om, at de faglige organisationer i medierne har opnået en form for ekspertrolle. Her synes særligt Dansk Socialrådgiverforening at

have sat sig som eksperter i medierne: ”*men samtidig med, at de jo er dybt politisk orienterede*” (sagsbehandler, II 2017), og i mange kommuner flettet tæt sammen med det lokale politiske niveau. En ekspert- og medierolle, der som beskrevet, ofte står uafhængt af de oprindelige kommunalpolitiske rolleindehavere og dermed til rådighed for de faglige organisationer. En kritisk rolleovertagelse, fordi de faglige organisationer på lange stræk synes udfordrede i både deres troværdighed og i deres retorik. En situation, som i praksis synes at skabe en form for ansvarstomrum.

Jeg undrer mig i samtalerne over denne oplevelse af mangel på mod og modspil fra kommunal side. Jeg kan samtidig fornemme, at jeg bevæger mig ind på et ’farligt’ terræn. Et terræn, der handler om at: ”*vi skal lige finde ud af, hvad er opgaven*” (afdelingschef, myndighedsområdet II 2017), om man kan gå den samme vej, og her virker det som om, at: ”*de faglige organisationer de slet ikke er up to date med, hvad det er fagets metier er*” (afdelingschef, II 2017), at man fra organisationernes side bliver ved med at ønske sig tilbage til noget, der var en gang, hvilket opleves som en barriere for et (nu)tidssvarende samarbejde, hvorved der skabes en friktion, som tager fokus væk fra løsningen af kerneopgaven. Det synes endog meget vanskeligt at tage en mere nuanceret og balanceret dialog, hvorved de faglige organisationer forbliver udfordrede og derved på en eller måde også kommer til at bidrage til ’trusselsbilledet’, og: ”*så sker der også noget med vores forvaltning. Det gør der*” (afdelingschef, myndighedsområdet II 2017), hvilket får en anden til at associere til, at: ”*der er lidt Karpman kultur over det. Det der med at der er altid et offer, en redder og en krænker*¹³²” (sagsbehandler, II 2017). En kamp mellem de faglige organisationer, pressen og forvaltningen, og oftest om, hvem der har ansvaret, hvilket altid er de andre. Dybest set en defensiv (regressiv) bevægelse for alle parter, og hvor man fra et ledelsesperspektiv næsten kan have en oplevelse af, at: ”*hvis jeg bor på jorden, så må I jo bo på månen*” (afdelingsleder, myndighedsområdet II 2017) og med en ledsagende følelse af desperation over, hvordan man råbe dem op, om man skal gå til ministeren, skrive en lang kronik ”*fordi jeg synes, det er helt fortvivlende, at vi ikke ser, at det her, det er et fællesskab...*” (ibid.), at det bliver kampen og ikke samspillet, og at de faglige organisationer på den måde får lov at sætte dagsordenen forkert og på nogle stræk også i forhold til deres egne medlemmer.

Om det er en forkert dagsorden eller ej, så anser flere på direktørniveauet en vis leflen for de faglige organisationer som en helt nødvendig (rekrutterings)strategi. Et eksempel herpå kan være, at en forvaltningsdirektør i sine første 14 dage i jobbet prioriterer at holde møde med en fælles tillidsrepræsentant fra Dansk Socialrådgiverforening, og hvor: ”*det er helt med*

¹³² Karpman trekanten er en social model udviklet af Stephen Karpman i 1968 og en social model for menneskelig interaktion. Trekanten anvendes til at kortlægge typer af destruktiv interaktion mellem mennesker i konflikt.

vilje, at jeg skubber alt til side og siger, naturligvis kan jeg komme til kaffe. Fordi vi er nødt til at have den uformelle fortælling om ledelsen for at blive ved at rekruttere dygtige folk" (forvaltningsdirektør, II 2017). Et udsagn og en handling, som indikerer at de faglige organisationer her har *'fat i den lange ende'*, om end det mediemæssigt ofte fremstilles lige omvendt. At positionerne i offentligheden bliver vendt på hovedet kan, ligesom i tilfældet med faglighedens ukrænkelighed, opleves ganske dilemmafyldt og som at bevæge sig ind i *'et eller andet usynligt'*, der skygger ind over (opgave)løsningen (jf. del 3 kapitel 24.7).

En udfordring, som skal ses i sammenhæng med, at mange også oplever et pres fra almentsektorens faglige organisationer i forhold til: *"hvorfør leverer specialektoren ikke det, de skal. Hvorfor tager I ikke bare alle de børn, vi synes er vanskelige at have med at gøre og leverer dem tilbage i en velfriseret udgave?"* (fagchef, II 2017).

Et pres man skal se i konteksten af 'konkurrenceforholdet' mellem speciel og almenområdet og som igen er flettet tæt sammen med evnen og modet til en progressiv tilgang til (klage/enkelt) sags- og politikerhåndtering. Dette i en kontekst, hvor byrådsmedlemmer meget gerne taler med *'manden på gulvet'* og som i dette tilfælde er *'medarbejderen på gulvet'*. Og hvem taler de med: *"så taler de med fagforeningsformanden, men fagforeningsformanden er jo ikke manden på gulvet..."* (fagchef, II 2017). Og så alligevel, ønsker organisationerne ikke at lukke politikerne helt ind i det, der i realiteten er en alliance mellem det administrative apparat og toppen i de faglige organisationer. En alliance, der også handler om, at politikerne trods alt heller ikke skal med ned på enkeltsagsniveau og styre. På den anden side, og hvis man: *"tegner den trekant mellem politikere og fagforeningsledelse og administrativ ledelse"*, så er der absolut også en solidaritet mellem politikere og den administrative ledelse: *"om at holde fagforeningerne derhenne, hvor de bør være"* (fagchef, II 2017).

25.4. Tegn på organisatorisk modenhed

Jeg sidder i mange af samtalerne med en følelse af wickedness i disse sammenfildrede forhandlingsspil og konflikt- og alliancebårne relationer og positioner, og kommer i kontakt med et ønske om at finde en tredje mere opgave- og borgerorienteret vej (ud).

En (ud)vej, som flere ledere på tværs af styrings- og ledelsesniveauer også har en oplevelse af, at man i det små er ved at finde ind på, og som kan illustreres gennem en case. En case, hvor man i forvaltningen havde opnået en opnormering af sagsbehandlere, og hvor man på et efterfølgende MED udvalgsmøde skulle drøfte, hvordan man bedst muligt kunne fordele de ekstra sagsbehandlerressourcer mellem de forskellige teams. En drøftelse og i en kontekst, hvor man typisk tænker ud fra en intern arbejdsmiljøbelastning. Et perspektiv som den pågældende chef havde dristet sig til at udfordre, for: *"hvad nu hvis vi lægger det til side og siger, hvor gør de her fire ny årsværk mest gavn for vores borgere?"* Et spørgsmål, der for ikke lang tid siden, ifølge den pågældende chef, ville have afstedkommet et: *"det kan du selv være"*, og med det forstås, at det havde de været pænt ligeglade med. Men nu: *"køber de [MED, red.] fuldstændigt ind på det"* (fagchef, II 2017).

På min forespørgsel, om hvad der kan have afstedkommet dette fokusskifte, er svaret *'tidsånden'* og kulturen i forvaltningen, og hvor begge dele skal forstås med afsæt i sammen- og gennembrudcyklussens mulighed for at 'genstarte' forvaltningen (jf. del 3 kapitel 24.9). En 'genstart', hvor der for begge case-kommuner har været særligt fokus på myndighedsområdets samarbejdskultur eller mangel på samme. Et fokus, hvorigennem man har formået at skabe en større indbyrdes tillid (og dermed mulighed for øget sammenkobling), hvilket har skabt et: *"overskud til at fokusere på opgaven og ikke kun på belastningen af opgaven"* (fagchef, II 2017). Tilliden associeres med en oplevelse af modenhed, en organisatorisk modenhed oplevet som, at der er en *'mindre selvoptagethed i det'*, som ikke på samme måde var til stede før 'genstarten' og som forklares med, at: *"man føler sig lidt mindre presset og lidt mindre truet, end man har gjort"* (fagchef, II 2017). En modenhed, som synes at give en mere udadventt forståelse for, evne og vilje til at bidrage til den samfundsopgave, der skal løses. Den mindre selvoptagethed, kan måske også forklares med en øget bevidsthed om udfordringen med den interne organisatoriske de-kobling, herunder de faghierarkiske friktioner og faghorisontale de-koblinger – en tilstedeværelse af udpræget faglig autonomi og dermed: *"intet fællesskab til at udvikle et fagligt fællesskab"* (chefkonsulent, II KL 2017). En modenhed til at tage håndgreb med fraværet af en fælles faglig ambition og en parathed til at gennem et fællesskab og tydelig ledelse at identificere, hvad der er virksomt i forhold til barnet, den unge eller hele familien og efter hvilken metode: *"så det ikke er tilfældigt, hvad der sker, når du kommer ind alt efter om du møder person A eller B eller C altså på sagsbehandlerniveau"* (chefkonsulent, II KL 2017). En udfordring, som i den modne organisation mødes med, at lederne *ikke* skal agere faglige eksperter, men derimod gennem ledelse evne at integrere de faglige normer ind i et forpligtende og ambitiøst fagligt fællesskab.

Det er dog igen noget nemmere sagt end gjort, da det jo også betyder, at der kommer en uvant og væsentlig mere ledelse ind over de faglige løsninger, og: *"det udfordrer en hel del kultur"* (chefkonsulent, II KL 2017). Det udfordrer fordi, det skubber til den organisatoriske de-kobling og de fagkollegiale de-koblingers: *"jeg har ret til faglig autonomi. Jeg har ret til metodefrihed, og det er dybest set en del af min faglige identitet, at jeg kan gøre hvad jeg vil"* (ibid.). Holdninger, som for manges vedkommende er en stor del af arbejds motivationen, som hvis angrebet eller forsøgt flyttet på, kan skabe modstand, fordi det opleves som et tab af identitet. Omvendt, når det lykkes, så opleves det at være en del af et fagligt ambitiøst fællesskab faktisk som stærkt motiverende (jf. del 3 kapitel 24.8).

Det kræver dog både stærke ledelseskompetencer og mod til at lykkes. Det kræver, at man tør bevæge sig væk fra den traditionelle faglige koordinering, og dermed mod til at forlade sit eget faglige perspektiv - for at finde og skabe et fælles fagligt perspektiv. En strukturel set vanskelig bevægelse, da børnesager ofte rækker ud af børne- og familieområdet og ind i både skole- og sundhedsområdet og dermed ind i andre forvaltningsmæssige kerneopgaveopfattelser. Kerneopgaveopfattelser, som dybest set handler om at ville nogle meget forskellige ting med det pågældende barn eller den pågældende familie, og: *"de kan jo tale nok så meget sammen. Når du rammer borgeren, så er det ikke løst"* (chefkonsulent, II KL 2017).

Hvis det skal løses, er argumentationen, at så er det nødvendigt at bevæge sig væk fra de traditionelle forsøg på koordinering mellem forvaltningerne for i stedet at oparbejde en ny sammenhængende fælles faglighed.

Et ledelsesarbejde, der kræver, at: ”*ledelseskæden skal interessere sig mere for kerneopgaven, end den har gjort historisk*” (chefkonsulent, II KL 2017). Et udsagn jeg også skal forstå i kontekst af de nationale omstillinger på samtlige af de store serviceområder, og hvor: ”*det er ligegyldigt hvor du kigger hen, så sker der en forskydning af det som egentlig er knyttet til udøvelsen af den faglige kerneopgave*” (chefkonsulent, II KL 2017). Med forskydning menes en forandrings- og udviklingsproces, som på dette område betyder at flytte sektoren fra en kompensations- og anbringelsesmetodik til en forebyggelsesmetodik. En forandrings- og udviklingsopgave, som det hverken er fair eller muligt at overlade til den enkelte, men derimod er nødt til at være en strukturel styrings- og en organisatorisk ledelsesopgave.

Et arbejde, der ikke er uden strukturelle snubletråde, og hvis man ikke også her skal henfalde til idealet om strategisk ledelse, som beskrevet indledningsvist, er det nødvendigt at se denne ledelsesopgave i indvirkningsfeltet med de gældende strukturer, og her er der ikke nogen nemme løsninger. Her ramler man meget hurtigt ind i det helt banale eksempel på to ledere – en fra social- og en fra skoleområdet. De ved hver især, at de måles på budgetoverholdelse. En bevidsthed, der ofte aktiverer den organisatoriske og fagkollegiale- og hierarkiske de-koblings tankegang. Tankegange, der i denne optik kan opløses af den chef, som sidder leddet over og har ansvaret for begge to. En løsning, som fører tilbage til forvaltnings- og kommunaldirektørniveauet opgave med at skabe de rette (ledelses)rammer (jf. del 3 kapitel 21; 23.4). Refleksionen er her, at hvis disse forskellige ledelsesniveauer så at sige skaber et fællesskab om: ”*jamen jeg bliver ikke ramt af, at mine folk bistår til, at den anden afdeling kan spare nogle penge, selvom jeg bruger lidt flere*”, så vil det skabe en større budgetmæssig smidighed og ikke virke nær så risikofyldt i forhold til, at: ”*så det går ikke ud over målingen af min ledelsesindsats*” (chefkonsulent, II KL 2017) eller budgetoverholdelse (jf. del 3 kapitel 23.4). Oplevelsen af mindre risiko vil give et (følelsesmæssigt) overskud og modenhed til at kunne se opgaveløsningen i en sammenhængende kontekst, hvilket ellers synes at kræve en for stor energi i den mere de-koblede kontekst (jf. del 3 kapitel 22.1).

At opnå dette overskud og modenhed kræver derfor, at hele ledelseskæden bliver aktiveret og orienteret i den retning. Men igen, er det et dilemma. Det er et dilemma, og det diskuteres ifølge KL ’helt vildt’, for: ”*hvem skal egentlig boste fordelene, når du er nede i organisationen?*” (chefkonsulent, II KL 2017). Et spørgsmål, der indikerer, at der er mange styrings- og ledelsesled og perspektiver, der skal pege i samme retning på samme tid for, at det kan lykkes. At der ikke må være en ’i kæden’, der ser (d)en anden vej, for: ”*så kan det ikke lykkes*” (ibid.). Et krav om en ledelsesmæssig og organisatorisk stringens, det både har knebet og forsat kniber noget med. At det kniber lidt, forklares her med, at den kommunale ledelse

ikke har været nok fokuseret mod kæden, og dermed mod styrken i et organisatorisk sammenhængende ledelsesarbejde. Modsat har man måske været vel optaget af at se i andre retninger end mod det fællesskab, der består i at være rettet mod kerneopgaven.

En ledelsesmæssig de-fokusering fra kerneopgaven, som også handler om forskellige holdninger i forhold til spørgsmålet om progression og normalisering. Holdninger, der ikke kun brydes mellem social-og beskæftigelsesforvaltningerne, hvor man i sidstnævnte naturligt går efter øget kontakt til arbejdsmarkedet som primær normaliseringsmekanisme og kerneopgaveopfattelse i forhold til de udsatte familier. Det er tillige en kerneopgaveopfattelse, som deler de professionsfaglige og socialpolitiske vande. På trods heraf, er det en kerneopgaveopfattelse, som mange kommuner forsøger at implementere, og som derfor påvirker helt ned i håndteringen af de konkrete sager. Og så er vi tilbage til, at der kommer denne uvante- og måske i nogen sammenhænge u-inviteret ledelse ind over de faglige løsninger, og som udfordrer de arbejdskulturer, hvor man måske har kunnet *'gemme sig lidt inde i søjlen'* (chefkonsulent, II KL 2017). Arbejdskulturer, hvor søjlestrukturen i nogle tilfælde nærmest synes som en beskyttelse mod, at nogen blander sig i: *"hvordan jeg har tænkt mig at løse det her problem"* (ibid.), og på den måde er medvirkende til den organisatoriske-og fagkollegiale de-kobling.

25.5. Styring som meningsprioritering - en historie om at lykkes

Begge case-kommuner var på interviewtidspunktet meget bevidste om nødvendigheden af at ændre på disse organisatoriske og fagkollegiale- og hierarkiske de-koblings tankegange. De var også tilsvarende bevidste om, at det kræver en både styrings-, ledelsesmæssig og organisatorisk stringens, hvis det skal lykkes at skabe en fællesfaglig ambition og med den en parathed til rådgivningsforpligtende faglige fællesskaber i forhold til den tidlige forebyggelse og indsats. En opgave, som begge case-kommuner arbejdede intensivt med gennem deres deltagelse i Socialstyrelsens reference-projekt (jf. del 2 kapitel 13.2).

Historien om at lykkes er en historie fra dette arbejde. Et arbejde, der i begge case-kommuner var afgrænset i mindre og tidsafgrænsede projekter inden for myndighedsområdet, men hvor alle aktiviteter byggede på, at det skulle kunne skabes ind i en helkommune model. Historien om at lykkes er med det afsæt en historie om at insistere på at holde sig styringsmæssigt- og organisatorisk sammenkoblet ved at omorganisere sagsbehandlingen til en enhedssagsbehandling. Et projekt og en omorganisering med en klar udmelding om, at her skal de børnefaglige undersøgelser overholdes, handleplaner skal følges op m.v. Med andre ord, et anderledes og mere symmetrisk styringsvilkår end i resten af forvaltningen (jf. del 3 kapitel 24.8). En ganske stram styring men gennem transparent, åben og anerkendende (ledelses)dialog. En styring, som dybest set er båret af, at man gerne vil noget mere: *"vi vil simpelthen noget bedre med de her udsatte børn. Vi skal kunne noget mere for, det vi gør"* (teamchef, myndighedsområdet, II 2017), hvilket kræver styring for at få det til at

fungere. Det skal kunne bære økonomisk. Det skal kunne svare på nogle af de grundlæggende udfordringer, man oplever i sagsbehandlingen, hvilket både er i forhold til den socialfaglig kvalitet, det tværfaglige samarbejde og overskuelighed.

Et fokus, der dels bygger på samarbejde og effektorientering og begge dele gennem styring som en form for prioriterings- og meningsnøgle i forhold til, at man har sat sig en ønsket effekt i sigte. Et effektfokus man har skabt og evnet at få løftet op til et fælles fokus og en fælles faglig ambition baseret på nogle meget konkrete målepunkter og løbende målinger af nogle mere kvalitative parametre. Et fokus der samtidig tester den traditionelle antagelse om, at en bedre normering giver en bedre styring. Et fokus, der således går ind og prikker til nogle af de mere u-udfordrede præmisser, og: ”*det der med flere ressourcer og bedre kvalitet altid er en til en*” (teamchef, myndighedsområdet, II 2017). Præmisser og antagelser, som man i disse projekter bevidst har valgt at teste gennem et øget fokus på både menings- og ressourcestyring. En tilgang, der igen kræver nogle ’*pænt skarpe lederprofiler*’, da det kræver mod at markere sig i forhold til, eller måske endda bryde med nogle af de traditionelle antagelser.

Markeringer, som de involverede ledere og chefer betegner som en form for kulturledelse, og som i realiteten betyder, at man evner at skabe de forømtalte holdningsændringer. Et begreb, der henviser til den afgørende betydning, som lederens ’*tonalitet*’ har i sin oversættelse af, hvad der anses som vigtigt i sagsbehandlingen (jf. del 3 kapitel 24.8.), og hvor det tillægges vigtighed at anerkende sammenhængen mellem fagjuridisk rettighed og socialfaglig kvalitet. Kulturledelse er her tydelige markeringer i forhold til krav om opfølgning, og med tydelige forventninger til både rettidighed og akkurate: ”*at man simpelthen gør det tilstrækkeligt vigtigt*” (teamchef, myndighedsområdet, II 2017).

Der synes at være generel erkendelse af, at der i rigtig mange sager ganske enkelt har manglet og måske fortsat mangler en ordentlig opfølgning, og at man grundlæggende: ”*har svigtet på den måde, at vi har lavet et system, som vi ikke ordentlig har fået ordentligt fulgt op på*” (kommunaldirektør, II 2017). Der er en opmærksomhed på, at rettidig opfølgning ikke kun er en udgiftsreducerende øvelse, men også er en omsorg for barnet ved løbende at følge op på og dermed sikre både progression og trivsel gennem en given foranstaltnings effekt.

Den ledelsesmæssige refleksion er herudover, at hvis man som leder hele tiden skal være pædagogisk, psykologisk refleksiv på alle sager: ”*så når jeg ikke det andet, fordi så forsvinder jeg ind i sagerne*” (teamchef, myndighedsområdet, II 2017). At forsvinde ind i sagerne betyder, at man som leder mister tid og sted i forhold til ledelsesopgaven og dennes krav til (sags)overblik. Ikke at forsvinde ind i sagerne, men at holde sig til ledelse af sagerne handler også om at ’kulturmarkere’. Nødvendige markeringer, da der i de socialfaglige miljøer kan være en tendens til at forstå både ledelses- og sagskvalitet i netop det at forsvinde ind i det konkrete sagsarbejde. En optik, hvor kvalitetsforståelsen forbindes med den enkelte sag og dermed ikke kobles til en fælles og samlet kvalitetsforståelse. Det at forsvinde ned i en sag kan i dette perspektiv være en del af grunden til, at der ikke synes at være en fælles

samlet kvalitetsforståelse. For at ændre dette mønster, er det vigtigt at tydeliggøre efterspørgslen på en fælles rammesætning for kvalitet (jf. del 3 kapitel 23.4) med et samtidigt fokus på og markering af, hvad det kræver ledelsesmæssigt at efterleve.

Det kan dog være svært ledelsesmæssigt ikke at forsvinde ind i sagerne. Erfaringen er da også, at der meget ofte sker det, at man som leder *'kravler ned af træet'*. At man som leder alligevel bliver optaget af sagen og, under dække af at ville hjælpe med at kvalificere sagsarbejdet, begynder at kravle ned i linjeorganisationen og typisk ned i den faglige koordinators funktion. Problemet er imidlertid det, at der ikke er nogen andre, der kravler op i træet, hvilket betyder at ledelsesfunktionen ikke varetages, at man som leder ganske enkelt kommer til at slippe ledelsesopgaven og dermed det overordnede styrings-(sags)kvalitetsoverblik. Det er her, man som leder: *"bliver nødt til at tage ansvar for, at vi dels har nogle opgaver som ledere men selvfølgelig også, at vi har nogle opgaver for at gøre noget vigtigt"* (teamchef, myndighedsområdet II 2017), hvilket dog udfordres af nogle af de *'mekanismer, der arbejder rundt om en'* (jf. del 3 kapitel 24.7). Mekanismer, som nemt kan transformere en ledelseskæde til en angstkæde. En angstkæde, som latent men konstant truer med at detonere, når man rammer eller rammes af *'vendepunktet'*. Det betyder, at det også kræver lidt mod at: *"gå derop og blive der, fordi det i princippet er noget hernede [i sagen, red.], du slipper styringen på, som er det, der er det farlige, hvis det går galt"* (teamchef, myndighedsområdet II 2017). Det kræver igen et modent og tydeligt feedbacksystem op og ned gennem styrings- og ledelseskæden. Hvis denne modenhed ikke er til stede, kan det at kravle ned fra træet også: *"blive en evakuering af sig selv"* (teamchef, myndighedsområdet II 2017). En evakuering af ens selvforståelse. Et udsagn, som skal ses i lyset at, at mange ledere er rekrutteret ind i lederrollen på grund af deres professionsfaglige kompetencer. Når usikkerheden rammer: *"så har man måske også en tendens til at søge tilbage til det, man synes, man var dygtig til"* (teamchef, myndighedsområdet II 2017) og danne sin autoritet ud fra det. Igen bliver det den faglige arena, der må holde for. Igen dukker spørgsmålet op om, hvor og hvordan man som leder kan finde og danne sin autoritet, og på hvilken arena. Spørgsmålet er her, om den ledelsesmæssige autoritet dannes ved at være den socialfagligt dygtigste eller i at skabe rammerne for, at medarbejderne bliver de socialfagligt dygtige? Giver det alligevel lidt *'Street Credit'* at kunne tage en sag, måske endda en tvangsanbringelse, hvis det skulle være? Det er nogle af disse spørgsmål, som flere af interviewpersonerne oplever sig udfordret på og i en samtidig erkendelse af, at når man hele tiden forsvinder ind i disse fortællinger om enkeltsager, uden at man på et tidspunkt får skabt en tilstrækkelig styring, så bliver det sagen: *"der bæres ind i vores faglighed og ind mellem politikerne og andre i vores fortælling om faglighed"* (teamchef, myndighedsområdet II 2017). Det hele handler om sagen, og det der sker omkring den ene sag, det ene barn, som bliver det bærende i den socialfaglige identitet. Samtidig er der også en anerkendelse af, at det har været svært at gøre anderledes, fordi: *"man måske har haft så mange sager, man er blevet presset på, at nu brænder den næste sag, og nu brænder det herovre, og*

nu bliver jeg nødt til at gøre noget her, fordi ellers så bliver det barn udsat for vold eller overgreb” (teamchef, myndighedsområdet II 2017). Selvom det er svært, er der samtidig en oplevelse af, at det er nødvendigt at finde et nyt balancepunkt mellem ledelses- og sagsopgaven.

Et balancepunkt, der på den ene side synes at udfordre grundfortællingen om faglighed, politikeres, de faglige organisationers fokus på faglighed som sagsbåret. På den anden side er der også en erkendelse af, at med det sagsbårne som det dominerende i fortællingen mistes det overordnede styringsperspektiv og organisatoriske processuelle sammenhæng, som er afgørende for at indhente den ønskede effekt og dermed lykkes med opgaven. Refleksionen er her, at det overordnede styringsperspektiv i ledelsesopgaven er nødvendigt, hvis man skal lykkes med en tidligere indsats, for: *”så havde vi måske landet på den sag både lidt bedre og lidt tidligere. Og med lidt bedre overblik ovenikøbet, hvem ved*” (teamchef, myndighedsområdet II 2017).

Fælles for begge case-kommuners afgrænsede projekter er, at man er blevet meget bevidst om, at der ligger en betydningsfuld ledelsesopgave i at skabe de nødvendige holdningsændringer gennem en tydelig (ledelses)kommunikation om, hvordan tingene *’hænger sammen’* (jf. del 3 kapitel 24.8). Det synes også som om, at forebyggelsestanken *er* trukket længere ind i feltet, hvilket man også kan mærke på den implementering, der er sket gennem referencekommuneprojektet (jf. del 1 kapitel 13.2). Der er også kommet en bevidsthed om, at det også er en styringsdagsorden, som handler om at have *’styr på bixsen’* (jf. del 3 kapitel 24.7; 24.8). En dagsorden, som medbringer en uvant rationalitet ind i det *’hjertebårne’* og med krav om systematik og metodestringens (jf. del 3 kapitel 22). En dagsorden, hvor det ikke længere handler om, at det er *’synd for’* børnene men om at skabe den ønskede forandring for dem. En dagsorden, som giver en oplevelse af nye sammenhænge.

25.6. Oplevelse af nye sammenhænge

Jeg får igennem interviewsamtalerne en oplevelse af, at der både synes nogle nye sammenhænge og et behov for, at noget skal hænge anderledes sammen, hvis det *’skal virke’*, og hvor begge dele igen hænger sammen med tegn på den organisatoriske modenhed (jf. del 3 kapitel 25.4). En modenhed, som synes at give en mere udadvendt forståelse for og større parathed til at identificere, hvad der er virksomt i forhold til barnet, den unge eller hele familien og efter hvilken metode. En parathed, der synes at handle om at skabe en ramme, som gør, at man som socialområde mere systematisk bevæger sig fremad i vidensniveau gennem en stærkere sammenhæng til videnskabelighed. Et område, der traditionelt har været drevet af professionsfaglige og (fag)politiske holdninger og krav om metode- og handlefrihed i forhold til at yde hjælp og støtte til de udsatte børn, unge og deres familier. Socialfagligt set en eklektisk metodisk tilgang, drevet af social indignation og baseret på emotionalitet og, som flere antyder, med et næsten puritansk forhold til videnskabelighed. Som en forvaltningsdirektør sådan lidt tørt udtrykte det, så er snapsene små, hvis man

sammenligner den forskningsmæssige portefølje på socialområdet med andre lande og med andre fagområder i Danmark.

Det er samtidig en puritanisme, som den udadvendte parathed udfordrer gennem dens orientering mod at arbejde på et mere forskningsbaseret grundlag, og med afsæt i mere evidensbaserede metoder. Ikke at man udelukkende skal arbejde evidensbaseret, men at: ”*der må der jo være noget midt imellem det rent følelses- og fornemmelsesbaserede og det videnskabelige evidensbaserede, som alligevel er systematisk*” (sekretariatschef, II KL 2017).

Der synes gennem interviewene på den ene side et ønske om og en oplevelse af, at det er afgørende vigtigt at *vide* bedre (jf. del 3 kapitel 23-23.1). En følelse af, at det er nødvendigt at arbejde med afsæt i en mere forskningsbaseret, datadrevet og effektorienteret socialfaglighed. På den anden side medbringer en mere forskningsbaseret og datadrevet tilgang en uvant rationalitet, som også udfordrer en *'hel del kultur'*, og som derfor også skaber en samtidig modstand. To bevægelser, der har en indbygget risiko for at fastlåse hinanden og dermed en risiko for at bidrage til nogle af disse nulsum-situationer, som vi har set i det foregående. På den anden side, og hvis man formår at løsne op for denne potentielle fastlåsning, kan det modsat frigøre og (tilbage)give en masse (mentale) ressourcer til opgaveløsningen. Risikoen for en endnu en nul-sums-situation synes dog reel, da den mere forskningsbaserede og datadrevne tilgang tager håndgreb med fraværet af en fælles faglig ambition og derved skubber til den organisatoriske de-kobling og de fagkollegiale de-koblingers krav om faglig autonomi. Tilgangen udfordrer også, fordi den kan forveksles med kynisme, da det ikke her handler om 'synd for', men om at skabe en (nødvendig) forandring. Samtidig bliver jeg gjort opmærksom på, at der også kan være en risiko for, at rationalitet bliver en flugt fra den følelsesmæssige invasion, som ligger som en latent risiko i den traditionelle tilgang og i arbejdsfeltet som helhed.

Jeg bliver, gennem første interviewrunde og i arbejdet med analyserapport I niveau I, gjort opmærksom på denne oplevelse af nye sammenhænge og ønsket om at finde det der 'sted i midten'. Et ønske, som også kan indikere, at der måske er et behov for et nyt balancepunkt mellem den traditionelle og den mere forskningsbaserede socialfaglige tilgang. Et balancepunkt, hvor de to tilgange ikke polariseres mod, men derimod balanceres med hinanden. Et nyt balancepunkt i forhold til at opnå den tilstrækkelige grad af viden, transparens og legitimitet i valget af indsats, i arbejdet med og forvaltningen af børnesager. En oplevelse af nye sammenhænge og med et behov for et (nyt) balancepunkt (jf. del 3 kapitel 20). En tankegang, som imødekommes af mange i anden interviewrunde som værende *'lige i øjet'*. Det, der synes *'lige i øjet'* er tanken om et balancepunkt, og ikke et fikspunkt. At det ikke er et enten eller, men et både og. At det ikke er en balance ved, at det ligger præcist i midten, men mere som en vægtstang med to yderpoler, hvorved balancen forbliver dynamisk og ikke gror fast i et fikspunkt: ”*Det er en balance, der opstår ved at begge dele ligeligt er til stede*” (fagchef, II 2017). Pointen er, at der er behov for begge tilgange, men at den fælles faglige ambition tjener til at kvalificere brugen af dem og inden for rammerne

af fagligt fællesskab og fælles rammesætning af den overordnede kvalitetsforståelse (jf. del 3 kapitel 23.4; 25.4).

En pointe og et balancepunkt, som også gør sig gældende i forhold til udfordringen med de-koblingen til proces- og retssikkerhedskravene (jf. del 3 kapitel 24.8), og hvor disse tanker giver mening for Ankestyrelsen, da det er noget af det, som de selv arbejder med. Et anderledes balancepunkt, i forhold de kvalitetsparametre, der skal ligge inden i den lovgivningsmæssige ramme, og hvordan de skal foldes ud. Et arbejde, som allerede praktiseres i den Permanente Task Force, hvor man arbejder med forskellige specialer men inden for den lovgivningsmæssige ramme og dermed med krav om lovmedholdelighed, systematik og metodestringens. En kombination, som tilvejebringer den efterspurgte legitimitet i forvaltningsarbejdets beslutningsprocesser og ikke mindst i resultaterne heraf (jf. del 3 kapitel 21.6.1). En kombination, som også efterspørges i Rigsrevisionens vurderinger af Børne- og Socialministeriet og i fordelingen af midler til de forskellige sociale indsatser, og som man nu fra ministeriet arbejder kritisk ind i (jf. del 3 kapitel 23.4) i en erkendelse af, at man også i Børne- og Socialministeriet er nødt til at revurdere sig selv, og hvordan der følges op på kommunerne. En opfølgning, som også skal finde et nyt balancepunkt og med en øget gennemsigtighed i forhold til kvaliteten af forvaltningsarbejdet på området.

Der er ved præsentationen i anden interviewrunde ingen tvivl om, at jeg har ramt noget med tanken om et (nyt) balancepunkt: ”*Jeg kan godt lide, at den forståelse af balance, at den opstår ved, at man hele tiden er dynamiske, fremfor at det er en stationær forståelse af balance*” (fagchef, II 2017). Der associeres til begrebet om en lemniskat, som en slags sløjfe, der forbinder fortid og fremtid, og hvor man bevæger sig i en lemniskat mellem fortid og fremtid i forholdet til de forskellige (social)faglige tilgange. En bevægelse, hvor den traditionelle anses som en mere fortidig tilgang, og hvor udfordringen består i at få det bedste heraf forbundet med det fremadrettede virke. Der er på den måde tale om at forbinde sig, at koble sig til hinanden, at kvalificere og arbejde komplementært. Der er således hverken tale om eksklusion af nogens faglighed eller modsat, at alle skal være og tænke ens, og hvor begge dele kan opleves som en trussel mod (fag)identiteten og med risiko for at forsvinde enten væk fra eller ind i fællesskabet. Tværtimod går associationerne om det komplementære til matematiske komplementære enheder som mængdefordelingen af lige og ulige tal, hvor begge er uendelige og komplementære hinanden ved, at der for hvert tal i den ene mængde også er et tal i den anden. Tallene er ikke ens, men de har en relation. Tilbage til balancepunktet mellem de socialfaglige tilgange er det refleksionen om, at komplementaritet kræver en relation, og at det netop er relationen, en berettiget tilstedeværelse af begge tilgange, kvaliteten af den indbyrdes forbindelse, der har betydning for resultatet. ”*de er hinandens forudsætning i virkeligheden også*” (fagchef, II 2017).

En tankegang om, at de forskellige fagligheder ikke udgrænser, men komplementerer hinanden og som ledelsesmæssigt er båret af en erkendelse af, at en øget styrings- ledelsesmæssig og faglig sammenkobling er vejen ud af mange af samarbejds- og kvalitetsproblematikkerne. En oplevelse af, at man i mange år har haft et: *"styringssprog som har været meget tydeligt og smukt og givet os nogle redskaber at arbejde med, når vi taler styring i store organisationer, men vi har savnet at have et ledelsessprog"* (kommunaldirektør, II 2017). Et fælles ledelsessprog, der kan omsætte og oversætte, hvad det er for en ledelse, der skal understøtte en god styring, og hvordan man kan udøve ledelse med udgangspunkt i tillid samtidig med, at man styrer – hvordan man finder balancen i det. Hvordan man som leder styrer tydeligt og klart igennem organisationen på en ordentlig måde.

Der synes generelt fokus på disse nye balancer baseret på en accept af, at der ikke er nogen faglighed, der kan stå alene. Balancer, som man trods alt oplever, at man er godt i gang med i forhold til, hvordan: *"vi får skabt det der nye fælles tredje med alle de dilemmaer og balancegange, der er"* (forvaltningsdirektør, II 2017). Der er også her en erkendelse af, at det kan være *'megasvært'*, og at succesraten er afhængig af den ledelsesmæssige tilgang og kultur. En udfordring, som i den modne organisation mødes med, at lederne *ikke* skal agere faglige eksperter, men derimod gennem tydelig ledelse evner at integrere de faglige normer ind i et forpligtende og ambitiøst fagligt fællesskab (jf. kapitel 25.4.), som så kan bane vejen for en *'rådgivningsforpligtet selvledelsestænkning'*. En tænkning, der igen kræver, at man organisatorisk imødekommer både mere og mere tydelig ledelse, samt tør forbinde sig og de forskellige faglige perspektiver med hinanden for derved at skabe en fælles om end fagdifferentieret platform. Det er svært!

Det er svært, fordi det, ifølge Socialstyrelsen, kræver at man fra de forskellige styrings- og ledelsesniveauer udfordrer præmissen for (kerne)opgaven, den løste tilstand og metoderne hertil (jf. del 3 kapitel 23; 23.1). For, hvad er det egentlig, vi taler om her (jf. del 3 kapitel 24.7)? Et spørgsmål, der repræsenterer et ønske om at få *'svesken på disken'*, at få taget nogle *'rene'* diskussioner og ikke rende rundt med *'forblommede'* historier om enten faglighed, lovmedholdelighed eller økonomi. Et ønske om at tale sammen om, hvad det egentlig drejer sig om, og hvordan man kan få tingene til at hænge bedre sammen. Et ønske, som hvis det skal gå i opfyldelse, kræver at alle i kæden interesserer sig for det og går *'all in'* i sådanne drøftelser og ikke kun i en egennyttig (an)del af det. Det synes, i lyset af det foregående, som meget at kræve af systemet, som det fungerer i dag.

Spørgsmålet er dog, hvor man skal se efter forandringsmuligheden? Hvor er den største sandsynlighed for, at der er nogle, der sætter sig ned og faktisk bliver enige om et eller andet? Er det Finansministeriet, Børne- og Socialministeriet og KL, som burde arbejde på at definere en fornuftig kvalitetsramme for den kommunale indsats? Som en fælles udlægning og en fælles drøftelse, som man står last og brast med hinanden om? Det kunne være en vej at gå, og som også er den vej, som Børne- og Socialministeriet er slået ind på i deres arbejde med at se kritisk ind i lovgivningen (jf. del 3 kapitel 23.4).

Det er en mulighed at starte øverst i styringskæden, sætte sig sammen på tværs og sætte retning på, hvad det er for en opgave, systemet samlet set skal løse og med et mindset om, *at vi som stat, som samfund og som kommune har en fælles opgave, og den skal vi prøve at løse sammen*, for at tage kommunaldirektøren på ordet (jf. kapitel 21.6.1). Et mindset, der handler om, at alle de primære aktører skal blive enige og bidrage, ikke til sig selv, men til at tilvejebringe det bedst mulige beslutningsgrundlag for at løse opgaven, skabe en fælles retning og tage konsekvensen af det ned gennem hele styringskæden.

Et perspektiv, der på trods af en vis forsigtighed (jf. del 3 kapitel 23.4), grundlæggende møder opbakning på kommunalt niveau. Man er fra kommunaldirektørniveauet helt enig i, at man bliver nødt til at anlægge en helt anden vinkel i den forstand, at Danmark er et forholdsvist lille land, som kalder på en mere national tilgang: *"uagtet hvem der føler sig store og små"* (kommunaldirektør, II 2017). En tilgang, det overraskende også synes at knibe lidt med selv på Christiansborg. Det kniber, fordi mange folketingsmedlemmer også arbejder på at blive genvalgt hjemme i lokalområdet, hvilket er med til at fastholde det lokale perspektiv i de nationale diskussioner på området. Og her kunne man som kommune godt ønske sig, at man på koalitionsniveau er mere insisterende på et nationalt helhedssyn for området. Hvad er det, området skal kunne, hvilke udfordringer har det som helhed betragtet, og hvordan kan man tænke sammenhængene på en ny måde? Her er oplevelsen, at: *"vi er for dårlige til at løfte os op og se det hele lidt ovenfra"* (kommunaldirektør, II 2017), hvilket måske også kan forklare, at man sådan: *"sidder og nulrer rundt i eget budget og samarbejdsaftaler og aldrig rigtigt kommer videre"* (kommunaldirektør, II 2017).

Refleksionen er grundlæggende, at området har været igennem en omfattende transformationsproces, hvor man er gået fra de meget modsætningsfyldte ting omkring (u)styrbarhed, økonomi og en traditionel forståelse af faglighed, til at man nu er kommet et andet sted hen i diskussionen, hvilket giver en anden og forbedret platform for alle styrings- og ledelsesniveauerne i en kommune. Det betyder en organisatorisk modenhed og dermed også et overskud og måske også en større parathed til at se på med et fornyet blik på den kommunale børne- og ungepolitik. En politik som ofte er af en ældre dato, hvilket giver incitamenter til at få diskuteret det bagvedliggende politiske mindset. At få en ekstra opmærksomhed på sprogbrug versus konkret ageren, dvs. hvorvidt retorikken stemmer overens med den realpolitiske indsats. Det er samtidig også et ønske om at realitetsteste, om man som lokalpolitiker og som forvaltning spejler sig i en sådan politik, eller om den bare ligger nede skuffen. Et ønske om at realitetsteste, hvor den er henne i bevidstheden, og om den betyder noget? Refleksionerne går her på, om en sådan politik, eller måske snarere samarbejdsprocessen herom mellem det politiske niveau og forvaltningen kan foregå på en mere progressiv måde, om den kan rammesætte en god lokalpolitisk diskussion: *"fordi jeg tænker, det kunne være fint, at der var en anderledes politisk bevågenhed omkring dette børn og unge område"* (forvaltningsdirektør, II 2017).

Budskabet er med andre ord, at man bliver nødt til at tænke mere i sammenhæng over hele linjen, og at det er ærgerligt, at systemet ikke evner det løft. Som det er nu (på interviewtidspunktet, red.), er oplevelsen, at det lander på det kommunale niveau, hvor kommunerne selv skal forsøge at forholde sig til hinanden, se på tværs, arbejde i sammenhæng uden dog at kunne læne sig op ad en strukturel understøttende ramme herfor. Det opleves i bedste fald ikke meningsgivende og i værste fald næsten skizofrent, hvilket får flere til at reflektere over, at de nuværende rammer måske endda er med til, at man suboptimerer i de enkelte kommuner. At rammerne i virkeligheden er med til, at man modarbejder hinanden. En oplevelse af, at de nuværende rammer ikke er tænkt ud fra et samarbejdsperspektiv, men derimod i mange tilfælde drejer sig om individuelle tilskud og puljer, som kommunerne så kæmper om, og ofte i intern konkurrence og med en: ”*tårevædet ansøgning om hvorfor det lige præcis er os, der skal have flere midler. Og så er vi ude i et konkurrenceforhold med hinanden om, hvem der også har det dårligst*” (kommunaldirektør, II 2017), og ikke, at vi ”*får det løft vi ønsker os i fremtiden*” (ibid.). Et løft til, hvordan man i stedet kan tematisere de forskellige problematikker, så det ikke bliver et spørgsmål om at pege fingre ad hinanden men et spørgsmål om at synliggøre nogle sociale problemer som nationale problemstillinger, også selvom de måske konkret udspiller sig mere i nogle kommuner end andre. Det sidste, er man i kommunerne selv blevet bedre til at tale sammen om, hvilket opleves som hjælpsomt i forhold til at synliggøre nogle temaer, som man så kan bære længere op. Længere op, betyder her længere op i styringskæden, hvilket her vil være til KL. En bevægelse, som bringer os tilbage til KL som oversættelsesmæssigt knudepunkt i forhandlingssystemets styrke- og vedligehold. Og netop det forhold er afgørende for, om og i givet fald hvordan de overbragte temaer fanger an og derved kommer ind i forhandlingsspillet. En forhandlingssmæssig cyklus, der bringer os tilbage til start – relationer og friktioner på koalitionsniveau (jf. del 3 kapitel 21-21.10).

25.7. Teoretiske antagelser, refleksioner og hypoteser

Som analysearbejdet skrider frem, synes det strategiske ledelsesbegrebs indre ideal og ikke mindst realiseringen heraf, næsten absurd at sidestille med den praksisnære realpolitiske forvaltningsledelse (jf. del 1 kapitel 1). Absurd, fordi realiseringen forudsætter, at ledere i det politiske såvel som i det administrative system rationelt evner at overskue, gennemskue og levere resultater inden for en om end kompleks og modsætningsfyldt strategisk situation, men dog understøttet af de dertil indrettede styringsstrukturer (Torfing m.fl. 2013, jf. del 1 kapitel 1). En forudsætning, der må forklares med, at det strategiske ledelsesbegrebs (samarbejds)kombination mellem ledelse og styringsstrukturer ikke tager højde for indvirkningsfeltet mellem rationalitet og irrationalitet i forholdet mellem ledelse og styringsstruktur, eller *lederen-i-strukturen set som i et dynamisk og gensidigt påvirkende forhold*, som er dette projekts genstandsfelt. Et indvirkningsfelt og forhold, der gennem analysearbejdet viser sig at være præget af et kompliceret og konfliktfyldt sam- og modspil, hvilket har en

væsentlig betydning for spørgsmålet om, *hvordan og i hvilken udstrækning ledere og øvrige beslutningstagere meningsfuldt kan oversætte de mangeartede krav, mål og hensyn til målrettet handling?*

Et indvirkningsfelt og forhold, der sætter den meningsbærende rationalitet under så kraftigt et pres, at evnen til at risikovurdere sin egen placering i forhold den asymmetriske styrings- og sanktionsvilligheds indbyggede risikozone(r) for (system)svigt virker til at være den altoverskyggende ledelsesudfordring (jf. del 3 kapitel 23.5). En risikovurdering, der opleves lagt ud til den enkelte og som på en og samme tid både synes som et produkt af systemets underliggende 'Method in Their Madness' og som et forsvar mod selvsamme 'Madness' mange grundantagelser og regressive dynamikker (jf. del 3 kapitel 22.3; 23.5; 24.10). At tage ledelse på basis af disse regressive dynamikker synes direkte angstskabende. En angst, der er knyttet til angsten for at fejle og for at lades alene med den asymmetriske styringsvilligheds uløste faglige, etiske og moralske dilemmaer og ikke mindst angsten for den offentlige fordømmelse, hvis og når det hele detonerer i en 'møgsag'. (jf. Hirschhorn 1988 m.fl. del 1 kapitel 8.9, del 3 kapitel 22.2). En regressiv kombination, der synes at skabe en intens indre ambivalens i det enkelte individ (jf. [Lorenzer 1986] Salling & Weber 2012, del 1 kapitel 8.10).

Risikovurderingen udgør således en helt central del af den defensive forvaltningspraksis og er med til at skabe det konfliktpotentiale, der ligger mellem denne praksis og den principielle lovgivning (jf. del 3 kapitel 24.10). Et konfliktpotentiale, der i dette perspektiv antages udlevet gennem det psykosociale subjekts konfrontation med de ydre sociale krav, begrænsninger og forventninger og som forsøges integreret og balanceret i en indre følelsesmæssig realitet.

En følelsesmæssig realitet, der synes yderligere kompliceret af, at den (fag)professionelle rolle følelsesmæssigt opleves at have integreret sig som en del af den intrapsyriske selvforståelse og dermed som en del af selvet. En integration, der i den psykosociale forståelse betyder, at den (fag)professionelle rolleforståelse transcenderer den subjektive selvforståelse. At der med afsæt i genstandsfeltets gensidige og dynamiske karakteristika dannes dette intensive indvirkningsfelt, hvor der netop sker en sådan overskridelse mellem sociale strukturer (fagprofessionelle roller) og (subjektet) og som i sin intensive inter-relation kan ses som 'konteksten' for handlekraften (jf. [Lorenzer 1986] Salling Olsen & Weber 2012, del 1 kapitel 7.1). En kontekst, der her antages at betyde, at subjektet (lederen) formes, begrænses og bemyndiges i og af den (fag)professionelle rolles placering i den sociale orden og struktur (jf. Frosh 2010, del 1 kapitel 9.6) samtidig med, at den selvsamme rolle tildeles et ekstra sårbart, person- og identitetsbåret element, som så igen er med til at påvirke den sociale orden. En antagelse, der også betyder, at den (fag)professionelle rolle ikke længere kan agere som en beskyttelse mod selvet, da den i denne proces bliver en del af dette selv. En sammensmeltning, som lader ledere og øvrige beslutningstagere stå 'ubeskyttede' tilbage i rollen som 'sig selv' og dermed ekstra sårbare, hvilket i denne optik motiverer for et forstærket forsvar i forhold til risikoen for at lande (alene) i 'lyskeglen' (jf. del 3 kapitel 25).

En hypotese kan være, at det er forsøget på at opnå en integration af og balance i alt dette, som udtrykkes gennem udsagnet *"kunsten hver dag at gøre det rigtige, selvom man er bange for konsekvensen"*. Et udsagn, som indikerer en oplevelse af de krydspres, der kan ligge i disse indre forsøg på integration og balancering. Krydspres, som virker til at skabe så konflikterende følelsesmæssige kræfter, at rationaliteten slår sprækker, og der opstår tendenser til en både følelsesmæssig og kognitiv dissonans (jf. Festinger 1957, del 1 kapitel 2; 8.2; Hochschild 1979: 1983, Fineman 2005 m.fl. del 1 kapitel 8.10, del 3 kapitel 24.10). Tendenser, som det synes den enkelte leders ansvar at håndtere. En ansvarsdelegering, som skal ses i sammenhæng med, at risikovurderingen af den asymmetriske styrings- og sanktionsvilligheds uformelle bemyndigelse til selektiv lovmedholdelighed er lagt ud til de enkelte byråd og forvaltninger (jf. del 3 kapitel 23.5). En form for armslængdeprincip fra koalitionsniveauet, der modsat synes at kickstarte en angstkædereaktion ned gennem de kommunale styrings- og ledelseskæder, hvilket så synes at udløse et organisatorisk dilemma (Krantz 2001). Et dilemma, der er karakteriseret ved, at der i disse regressive processer skabes et forhøjet angstniveau, men koblet til en tilsvarende svækket organisatorisk evne til strukturelt at rumme og understøtte denne angst, der som en konsekvens heraf risikerer at flyde rundt i systemet sammen med de andre projektive dynamikker som en slags *'production and distribution of emotional toxicity'* (jf. Krantz 2001, del 3 kapitel 24.10.; Krantz 2001, del 1 kapitel 8.10) Et dilemma, som ligeledes efterlader den enkelte med en oplevelse af at stå alene og ubeskyttet men bestyrket i sin oplevelse af egen manglende dømme- og gennemslagskraft og af en manglende organisatorisk sammenhængskraft (jf. del 3 kapitel 23.5). En oplevelse, som analyseret ud fra et mere dynamisk perspektiv kan bidrage til en dybere indsigt i det, man på overfladen oplever som *'de mekanismer, der arbejder rundt om en'*, og som synes at udløse en næsten paranoid frygt for at fejle (jf. del 3 kapitel 24.7).

Alt i alt dilemmaer og regressive mekanismer, som den enkelte leder selv må håndtere i børnesagernes vanskelige beslutningsprocesser. Beslutningsprocesser, som synes at afkræve en høj grad af robusthed og (moralisk) mod for at lykkes med, eller modsat erkende og holde ud, ikke at kunne lykkes med (jf. del 1 kapitel 3).

Der synes gennem disse dilemmaer og mekanismer således at ske en individualisering i håndteringen af børnesagernes vurderings- og beslutningsprocesser. En individualisering forstået som, at den enkelte leder eller anden beslutningstager lades alene og derfor overvejende oplever at skulle forlade sig på sin egen (moraliske) dømmekraft. Selv at skulle mestre det krydspres, der ligger i *'kunsten at gøre det rigtige, selvom man er bange for konsekvenserne'*. Et krydspres, som man allerede i de tidlige krydspresstudier og studier af doublebind (jf. Bateson et al., 1956, del 1 kapitel 9.2) har en opmærksomhed på, afhænger af individets evne til at håndtere den indre konflikt, ambivalens og kognitiv dissonans, som kan opstå i disse processer (Frenkel-Brunswik 1949; Festinger 1957). Individualiseringen skaber derfor ikke kun en tydelig psykisk belastning hos den enkelte, men bibringer også en sårbarhed og med den en risiko for vilkårlighed ind i systemet. Det gør det, fordi det

bliver af helt afgørende betydning for beslutningsprocessernes almen gyldige (retslige) kvalitet, hvordan den enkelte (leder) evner at håndtere disse processer (jf. Parsons 1959, del 1 kapitel 8.2). Evner, som fænomener som faglighedens ukrænkelighed og de-koblingen mellem proceskravene og forståelsen af socialfaglig kvalitet, viser et varieret billede på (jf. del 3 kapitel 24.7; 24.8; 24.10). Der bliver på den måde tale om en kombination af sårbarhed og vilkårlighed, der risikerer at fastholde den enkelte leder (og andre beslutningstagere) og systemet som helhed i en paranoid skruestik.

En skruestik af konfliktuerende følelsesmæssige kræfter, som synes at udspille sig i den enkelte leder gennem en denne stærke indre motivation for at (risiko)vurdere (egen) nærhed i forhold til feltets grundlæggende risikozoner (jf. del 3 kapitel 24.10). Zoner, som opleves at være så (psykologisk) livsfarlige at komme i nærheden af, at blot *forestillingen* om at begå fejl eller foretage en forkert risikovurdering i forhold til at begå fejl, motiverer for en risikovurdering heraf. En risikovurdering kan i dette perspektiv anses som frygtsomme forestillinger og foregribelser af 'noget risikofyldt', som endnu ikke har materialiseret eller konkretiseret sig i praksis, men alligevel udløser denne paranoide angst for at begå fejl og dermed forstærker behovet for at risikovurdere. Risikovurderingen fungerer således som en social forsvarsmekanisme, der med sit implicite rationale- og realitetsskred ikke blot synes at forstyrre evnen til at tænke og handle målrationelt. Den ledsages også af skamfulde følelser over i det hele taget at opstå, og så åbenlyst at tjene som en (egennyttig) følelses- og angststyring frem for en (almennyttig) målrationel omsorg og vurdering i forhold til den tidlige forebyggelse og indsats.

Behovet for denne angststyring viser, at nogle af de følelser der ledsager arbejdet med børnesagerne, skaber et følelsesrepertoire, der kalder på 'styring'. En styring i forhold til kun at udtrykke, hvad der opleves som det 'rigtige' at føle, men som ikke nødvendigvis er i overensstemmelse med de oplevede følelser (Hochschild 1979; Ashkanansy & Dorris 2017, del 1 kapitel 8.10). De sidste kan være følelser, der opleves så uønskede og foruroligende, at de derfor må undertrykkes, bevidst 'glemmes' eller 'gømmes' for bevidstheden (jf. [Freud 1915] Long & Harvey 2010: 27, jf. del 1 kapitel 8.10). Problemet er imidlertid, at disse følelser hverken helt kan glemmes eller gømmes. De kan derimod fremkaldes ved blot ét ord, som f.eks. '*angsttolerance*' i interviewsamtalen med fagchefen (jf. del 3 kapitel 25), eller gennem et spørgsmål i interviewsamtalen med teamchefen, som adspurgt om, hvad der motiverer positivt, kort efter overvældes af stærke følelser om det modsatte i en 'pludselig' erindring om en tidligere traumatisk arbejds erfaring (jf. del 2 kapitel 16.2).

Hochschild peger på, at der er signifikante forbindelser mellem sociale strukturer, følelser, følelsesstyring og følelsesmæssige erfaringer. Forbindelser der for det første fokuserer på, hvordan sociale faktorer påvirker hvad vi føler, og for det andet, hvordan disse sociale faktorer påvirker, hvad vi tænker om og gør ved det, vi føler (Hochschild 1979: 552, jf. del 1 kapitel 8.10). Der er i dette perspektiv tale om en overvejende intrinsisk proces, da vi ofte har et stærkt ønske om at tilpasse os, høre til, deltage, passe ind og føle det rigtige. Det betyder, at vi underlægger os denne følelsesstyring i form af enten at fremkalde eller

hæmme følelser, så de bliver 'passende' for den pågældende arbejdsituation og gældende (arbejds)sociale regler (jf. Hochschild 1979: 554, jf. del 1 kapitel 8.10; jf. Eisold 2009).

Interviewpersonernes overraskelse over disse u-inviterede følelser og følelsesudbrud, bekymringer for at lyde pjevset, åndsvag – denne fornemmelse af både at føle og tænke forkert vidner om sådanne forbindelser. Det vidner også om vigtigheden af den sociale evaluering af disse følelser ([Whittier 2001: 236] Goodwin, Jasper, & Polletta 2001: 12, jf. del 1 kapitel 8.10) og bekymringen over, at man måske ikke evner at finde en passende form i forhold til den pågældende arbejdsituation, eller at de 'passende følelser' alligevel føles så forkerte, at der er risiko for at der opstår en følelsesmæssig og kognitiv dissonans. Der synes således også en risiko for et følelsesmæssigt hykleri, når: *"we want to believe, and we want others to believe, that we think and act rationally, so we construe the intentions and consequences of our actions as rational"* (Fineman, 2007: 12, jf. del 1 kapitel 8.10). En hypotese kan her være, at det også kan være en sådan form for følelsesmæssigt 'hykleri', der er i spil, i det som Brunsson kalder *'Hykleri i offentlige organisationer'*, og som en krydspresset fagchef henviser til som en næsten legitimerende, om end ironisk rammesætning for oplevelsen af sit eget 'hykleri' (jf. del 3 kapitel 21.8.1).

Ovenstående vidner samlet set om, at det at kunne styre følelser og på passende vis integrere dem i såvel tænkning som handling kræver en både individuel og social kapacitet til først og fremmest at kunne anerkende deres tilstedeværelse for dernæst at kunne bearbejde og absorbere dem. Alle kapaciteter, eller kapabiliteter om man vil, som er ganske væsentlige i organisatoriske processer og helt uadskilleligt med at kunne deltage i en organisations liv ([Putnam & Mumby 1993; Gabriel 1999; Eisold 2009] Fotaki et al., 2012: 1109, jf. del 1 kapitel 8.8). At styre følelser er dog ikke det samme som at forsøge at benægte, undertrykke eller ignorere dem – tværtimod kræver det både en individuel, social og strukturel anerkendende kapacitet for at kunne regulere dem på en konstruktiv og organisatorisk moden vis (Krantz 2001, jf. del 1 kapitel 8.8). En modenhed, der strukturelt synes svækket af det organisatoriske dilemma.

Et dilemma, som man skal se i sammenhæng med, at de formelle styringsrationaler, strukturer og strategier, alle er dybt forankret i den økonomisk rationelle realitets- og aktørforståelse (jf. del 1 kapitel 1; 8.1). En forståelse, der ikke tager højde for, at arbejdet med børnesagerne ledsages af disse mange og ofte modsatrettede følelser. Følelser, som er vigtige at kunne forstå i forhold til de børn, unge og familier, der arbejdes med og de særlige problemstillinger, de bringer med sig (jf. Bonnerup & Simony, 2012: 119, del 1 kapitel 3). Følelser, som der i den formelle forvaltningsstruktur- og organisering ikke synes taget tilstrækkelig højde for, hvorved det overvejende overlades til den enkelte leder at håndtere.

En håndtering, der yderligere kompliceres af en samtidig ledelsescentralisering, hvilket synes at skabe en asymmetri mellem ledelsesretten- og pligten (jf. del 3 kapitel 25.1). En asymmetri, der giver en oplevelse af at have ansvar for noget, som man ikke har tilsvarende kontrol med. Kombineres denne ledelsesmæssige asymmetri med den asymmetriske

styrings- og sanktionsvillighed og deraf afledte uformelle men reale hovedopgave(forvirring), giver det i et psykosocialt perspektiv en risiko for en kognitiv dissonans i (ledelses)opgaveforståelsen og dermed en de-kobling til den målrationelle sammenhæng. Sammenlagt er det både en angstfremkaldende kombination og vanskeligt at forklare med afsæt i en målrationel styrings- og ledelseskontekst.

En kombination, der synes at udfordre ledelseskommunikationen og motivationen i forhold til medarbejderne, som selv synes at befinde sig i andre grundantagelser og måske i særlig grad synes fanget i 'faglighedernes dilemma'. Denne fagrelationelle mistankens hermeneutik, som er med til at skabe en række indre fag- og organisationspsykologiske de-koblinger, og som bestyrket af både fagorganisationernes diskursive- og den ledelseskommunikative dissonans ikke kun risikerer at svække den strukturelle organisatoriske sammenhængskraft. Det slider også på oplevelsen af ledelsesmæssig identitet, autoritet og indre motivation om at gøre nytte fremfor at tilstræbe eller forsvare egen nytte (jf. Andersen mfl. 2014, jf. del 1 kapitel 1; del 3 kapitel 22.3). En egen nytte, som i denne undersøgelse synes at vise tegn på at være mere angst- end præferencestyret. Et 'styrings-skifte', der i et dynamisk perspektiv muterer den fra at være en (egen)nyttmaksimerings-mekanisme til en social forsvarsmekanisme, hvorfor den også må antages at være intuitivt mindre 'attraktiv' at efterstræbe.

Til gengæld synes det nødvendigt at efterstræbe det, Krantz kalder en 'Counter Structure'. En formel målrationel struktur, der netop kan opsuge og håndtere de mange forsvarsmekanismers og grundantagelsers '*production and distribution of emotional toxicity*'. En form for '*Affect Consciousness*', som affektstudierne arbejder med (jf. Solbakken, Hansen og Monsen 2011, jf. del 1 kapitel 8.8) men her i en strukturel form, og som i interviewene associeres til som tegn på en organisatorisk modenhed (jf. del 3 kapitel 25.4). En både organisatorisk og ledelsesmæssig modenhed, der på trods af alle disse trængsler alligevel viser sig tegn på. Godt nok i afgrænsede projekter eller i mindre dele af forvaltningerne, men alligevel grundlæggende faste modenhedstakter i form af et kritisk, men progressivt imødekomende affekt(følelses)bevidst ledelses- og relationsarbejde i forvaltnings-spændet mellem det lokal- og fag politiske- og fagprofessionelle niveau. Fælles for disse modenhedstakter synes at være oplevelsen af et mere udadvendt borger- og opgave-orienteret fokus. Det er også båret af et mod hos de pågældende ledere og øvrige beslutningstagere. Et mod, der virker stort nok til at overvinde angsten for at fejle og til at udfordre de mange grundantagelser og dermed den irrationelle understyring, som synes at have fastlåst systemet i den intraorganisatorisk de-koblede tilstand (jf. del 3 kapitel 22.3; 24.10). En kapacitet til at holde et kritisk analytisk fokus på (hoved)opgaven – at holde sig lige - om det så er i en progressiv håndtering af klagesager, fagforbund eller at skabe en platform for fælles faglige ambitioner. Drivkraften synes at ligge i ønsket om at arbejde med opgaverealiteten og til at sætte den ind i både organisatorisk og samfundsmæssig sammenhæng i ønsket om at gøre (mere) nytte for børnene. En drivkraft til at insistere på en transparent målrationel

og organisatorisk sammenhængende forståelse af hovedopgaven og et mod til at tage en tydelig, tolerant og kritisk analytisk ledelse og styring af denne hovedopgave.

Det synes, gennem disse forsøgsvisse indsatser, at være muligt at skabe en form for *'Holding Enviroment'* (jf. Winnicott, del 1 kapitel 15.2.) omkring opgaveløsningen. En form for rummelige rammer, der giver den helt nødvendige strukturelle kapacitet til at opsuge og bearbejde den skruestik af konfliktende følelsesmæssige kræfter, der i forskellige former for sociale forsvar lægger et kognitivt røgslør ud over arbejdet med børnesagerne (jf. del 3). Der er på den måde også tale om en strukturel organisatorisk kapacitet, der gennem evnen til at opløse disse regressive kræfter skaber et følelsesmæssigt overskud, der frigiver systemets mere kreative potentiale. Et potentiale, der binder sammen, og som gør, at de involverede investerer følelsesmæssigt konstruktivt i deres arbejde og i de arbejds sociale sammenhænge, de indgår i, at de gør sig umage, føler sig forpligtet på opgaven, tænker sig om, og på dem, som de arbejder for og med (jf. Long 2013: 307, Vince & Vonorov 2012; Calhoun 2001: 53; Sonne Nørgaard 2018, jf. del 1 kapitel 8.8).

Det kan i dette perspektiv derfor også være en hjælpsom kapacitet i forhold til den demokratiske udfordring og i den, opfordringen til at genbesøge spørgsmålet om, hvem man som embedsmand egentlig arbejder for og med (jf. del 3 kapitel 24.4). I denne forbindelse en måske helt nødvendig kapacitet til, på trods af en grundlæggende usikkerhed i forhold til systemets overordnede kapacitet til at samarbejde, at turde forsøge at (gen)etablere en tilstrækkelig grad af gensidig anerkendelse og af den vej at turde skabe nogle nye og mere balancerede (sam)arbejds- og videnssammenhænge.

En kapacitet, der selv synes båret af et stærkt ønske om netop at samarbejde, forbinde og tilkoble sig i en erkendelse af, at det er helt nødvendigt at skabe et fælles fag(politisk) fællesskab, hvis det skal lykkes at lykkes med opgaven. Der er i dette perspektiv derfor tale om en helt nødvendig strukturel organisatorisk kapacitet og ledelsesstrategi til at opnå en effektiv (kultur)forandring af den forvaltningsmæssige opgave-og områdeudvikling (jf. [Bion] Hollway & Jefferson, del 2 kapitel 17).

En kapacitet, der på interviewtidspunktet syntes i sin vorden. I et psyko-societalt perspektiv som et potentiale, en foregribelse 'noget' og med en tonalitet om 'noget ønskværdigt', som endnu kun er blevet realiseret i dele af den sociale praksis men som i et psyko-societalt perspektiv kan blive genstand for forestillinger og fantasier om, hvad det kan bibringe af progressiv udvikling af området for udsatte børn, unge og deres familier. Forestillinger, der transformeret til fælles fantasier og forestillinger om nye (sam)arbejds-og videnssammenhænge kan være ganske kraftfulde fænomener til at drive udviklingen i den ønskede retning og med det også at få en anderledes progressiv politisk bevågenhed omkring de udsatte børn og unge.

26. Hvad siger børnene, de unge og forældrene selv?

Jeg har i interviewsamtalerne med børnene, de unge og forældre været nysgerrig på, hvordan de selv oplever systemet og det, selv at udgøre en del i dette system. Hvordan de professionelle voksne, både i systemet og uden for, kan blive bedre til forbedre rammerne. Formålet med at interviewe børnene, de unge og forældre, har derfor været at lytte til dem i et forsøg på bedre at forstå, hvordan det opleves også at være "systemets børn" eller 'forældre i systemet'. Lytte til og undersøge, hvad en god voksen er, og hvordan man kan være en god voksen, både som professionel omsorgsperson, myndighedsperson, sundhedsperson, fritidsperson, forældre m.v.

Kort og godt, hvad der opleves som en god og støttende voksenadfærd både set ud fra et børne- og forældreperspektiv (jf. del 2 kapitel 13.3.).

Svaret på det spørgsmål er samstemmende for de interviewede børn og unge, at det er af altafgørende betydning at have stabile voksne, der vil, forstår og bliver hos dem¹³³. Virkeligheden opleves dog som det modsatte. I virkeligheden oplever de ikke at have stabile voksne i deres liv, som vil *dem*, forstår dem eller bliver hos dem. En virkelighed, der lærer dem, at man i sidste ende er alene, og at der ikke kommer nogen og redder en, når man har brug for det. En virkelighed, hvor man bliver meget selvstændig, men samtidig en virkelighed, der bibringer en altoverskyggende oplevelse af en (resigneret) alenehed i og ikke-forbundethed med verden.

En alenehed, hvor man godt kan savne at have et almindeligt familieliv, hvor man er sammen med sin mor og far, og hvor familien har det godt. Et familieliv, hvor der ikke er 'noget' ud over almindelige skænderier. En alenehed, hvor man godt kan savne at få omsorg, fordi man aldrig har fået det eller fået at vide af sin mor eller far, at de elskede en. En alenehed, hvor man kan godt savne at få omsorg, når man aldrig har fået en krammer, eller godnathistorier, når man skulle sove. Alt sammen noget, som man godt kan være lidt misundelig på, at andre har, men som man har accepteret, at man aldrig selv får.

Sådan kan det også siges. Det er også sagt med et budskab fra børnene og de unge til systemet om, at det er altafgørende vigtigt 1) at de pågældende sagsbehandlere (og andre professionelle voksne) både har evne og vilje til at kunne sætte sig i børnenes og de unges sted 2) at de forstår hvor afhængige børnene og de unge er af denne evne og vilje 3) at de håndterer deres magtposition ved respektfuldt at lytte til, hvad børnene og de unge siger. Ovenstående besværliggøres dog af, at der opleves et overvældende skifte i sagsbehandlere, der enten får stress, siger op, får nyt arbejde, skal på barsel eller bliver syge. For hver gang der skiftes sagsbehandler, startes der forfra. En af de unge havde haft 5 sagsbehandlerskift i løbet af 5 måneder, og nåede slet ikke at møde to af dem. Som en anden ung

¹³³ De interviewede børn og unge er alle normaltbegavede men meget skadede som følge af de alvorlige svigt og/eller krænkelser, de har været udsat for. De er alle frivilligt anbragte af forældre, som typisk selv har været anbragt og med tilsvarende krænkelshistorik fra deres forældre.

sagde, så skulle myndighederne nok tage sig lidt sammen. Måske skulle de også tænke lidt på de unges ønsker i stedet for kun at tænke på, hvad der koster mindst muligt. En oplevelse af, at hvis sagsbehandlerne bare gør, hvad de selv synes er bedst, så ender det for børnene med endnu et svigt, og det har ingen brug for. Et synspunkt, der uddybes med, at når man som sagsbehandler kan fornemme, hvad der er galt, så skal der handles på det i tide og ikke vente på, at det hele bryder sammen (jf. 'vendepunktet'). At sagsbehandlerne skal huske, at det er børnene eller de unge, der befinder sig i sammenbruddet, og at det ikke er et rart sted at være.

Hos én af de unge var der tale om et sådant sammenbrud i en plejefamilieanbringelse, hvilket betød (endnu) en oplevelse af svigt. At der nu igen var nogen, der ikke ville have hende. Efterfølgende havde hun reflekteret over, at hvis hun var kommet i plejefamilie langt tidligere (som 8-årig), så havde det nok fungeret, men ikke som en udadreagerende 14-årig. Situationer, som sagsbehandlerniveauet også selv bliver følelsesmæssigt ramt af, og hvor man også her synes, at det er for dårligt i forhold til børnene, at de skal vente så længe på at få den nødvendige hjælp og støtte. Situationer, hvor alle tilsyneladende bliver fanget i den økonomiske korttidsrigiditet (jf. del 3 kapitel 24.9).

Budskaber, som er samstemmige med de interviewede forældre men i forhold til forældrerollen. Samstemmende for de interviewede forældre til (frivilligt) anbragte børn var også, at det har været slidsomt at (sam)arbejde med myndighedsniveauet i forvaltningen. I første omgang bestod det slidsomme i det hele taget at komme i dialog med dem. I anden omgang at få gennemtruffet, at der var et behov for en frivillig anbringelse af børnene og i tredje omgang at få samarbejdet om at få børnene hjem igen på en ordentlig og inddragende måde. En ordentlighed og inddragelse forstået i tråd med myndighedernes forståelse at de ovenstående punkt 1-3.

Man kan sige, at den '*magre tankegang*' også synes at have taget plads i disse relationer, og som også lægger en skygge ind over forældresamarbejdet. Et samarbejde, som synes mindre prioriteret. Som en forælder sagde, så hjælper det jo ikke kun at tage børnene i hånden og efterlade forældrene uden hjælp eller læringsproces. Det betyder, at forældrene og børnene ikke har nogen fælles proces og derfor står helt forskellige udviklingssteder, når eller hvis barnet hjembringes. En pointe, som en af de interviewede forældre af flere omgange havde forsøgt at kommunikere til sagsbehandlerne på deres statusmøder, velvidende, at det vil kræve penge at opprioritere et sådant forældresamarbejde og velvidende (af erfaring), at disse penge nok aldrig afsættes hertil.

Det virker imidlertid som en problematisk prioritering, da der jo er en årsag til, at et barn anbringes uden for hjemmet. Og denne årsag er som oftest forældrene, som en forælder selv understregede. Det er jo forældrene og ikke barnet, der er skyld i, at barnet må anbringes uden for hjemmet. Men nogle forældre forstår ikke, hvorfor deres børn bliver anbragt. De har en fornemmelse af, at der er et eller andet, som ikke fungerer godt nok. Eller som den pågældende forælder, der selv vidste, hvad han havde gjort og fortsat gjorde forkert. Men så var der alligevel også nogle andre ting, som han håndterede forkert, men

som han ikke tænkte over, fordi han ikke selv følte, at det var forkert. Og lige netop her opleves det vigtigt som forældre at blive hjulpet. Her nytter det ikke noget, at man kun arbejder med barnet og ikke med forældrene. Men det er ikke desto mindre det, der ofte sker. For de forældre, som har erkendt, at de har brug for hjælp til at blive bedre forældre, så er der alt for tit ikke nogen hjælp at hente. Derimod synes både fokus og ressourcer hovedsagelig at rette sig mod de forældre, som er svære at motivere, og som bliver modspillere.

Oplevelser, som er helt i tråd med forvaltningernes erfaringer, og med en erkendelse af, at fokus på forældrene traditionelt har været utroligt svagt. At man ikke har lagt samme progressions-og effektfokus ned over forældre(sam)arbejdet. At man herhjemme ganske enkelt ikke har samme øje for effekten af et integreret forældre(sam)arbejde. Et manglende fokus, som muligvis drejer sig om den socialfaglig kultur og de præmisser, der her lægges ned over udsatte menneskers evne til progression (jf. del 3 kapitel 23.1).

Det skal måske også ses i sammenhæng med områdets indbyggede dilemma i forhold til børnenes rettigheder i forhold til forældrenes ret til at være forældre for deres børn (jf. del 3 kapitel 24.1). I praksis betyder det at arbejde i en evig afvejning af, hvor lang tid kan børnene vente på, at deres forældre er motiverede nok til at gå i gang med en forandringsproces. På den anden side, hvis forældrene efterlades uden hjælp og læringsproces, kan det betyde, at forældre og børn ikke har nogen fælles proces og står helt forskellige udviklingssteder ved eventuel hjembringelse!

Man kan jo spørge sig selv her, om ikke det at tage forældre(sam)arbejdet alvorligt også er at tage børnene og deres loyalitet og bekymring for deres forældre alvorligt?

For børnene og de unge opleves det som noget underligt noget, at sagsbehandlerne ikke undersøger situationen ordentligt. At de generelt ikke rigtig lytter til, hvad børnene, de unge eller forældrene selv mener kunne være hjælpsomt, og så handler i forhold til det. Konkret betyder disse mangler nogle ekstra svigt i bagagen for børnene og de unge.

Som en af de unge udtrykte det, så kan man ikke erstatte en mors omsorg, men man kan godt tænke sig om og opføre sig ordentligt.

27. Konklusion

I projektet stiller jeg spørgsmålet *'hvordan og i hvilken udstrækning ledere og øvrige beslutningstagere meningsfuldt kan oversætte de mangeartede krav, mål og hensyn til målrettet handling'*. Et spørgsmål, jeg har stillet med udgangspunkt i en forståelse af, at vores meningsdannelse og handlinger er et resultat af en kompleks bevidst og ubevidst motiveret psyko- og social perceptionsproces. Denne proces er til dels defensivt motiveret gennem et både bevidst og ubevidst forsvar mod angst eller andre følelser, som kan skabe ubehag for selvforståelsen (selvet). En selektiv motiveret proces, hvor vi for det meste ikke selv er fuldt bevidste om de underliggende motiver, men blot fokuserer eller retter opmærksomheden mod et bestemt emne, eller en del af et større hele og ser bort fra resten.

Min analyse viser, at denne selektivt motiverede perceptionsproces har en væsentlig indflydelse på den mening, som systemets ledere og øvrige beslutningstagere oversætter og bruger i de rationaler, hensyn og den motivation, som de lader indgå i deres beslutningsgrundlag. En oversættelse, der med påvirkning fra det ubevidste, synes at gøre ledere og øvrige beslutningstagere tilbøjelige til at træffe beslutninger, som tjener andre og mere irrationelle (for)mål end at skabe en målrettet og effektiv indsats i arbejdet med opgaven - in casu børnesagerne.

I denne perceptionsforståelse er der samtidigt en anerkendelse af, at de følelser, tanker og den mening, ledere og øvrige beslutningstagere skaber gennem deres perception, er socialt situeret og distribueret. Det betyder, at perceptionen både bevidst og ubevidst er bemyndiget og begrænset af den socialitet, de befinder sig i og af den autorisation og legitimitet, de både henter fra og tildeler selv samme. En bemyndigelse og begrænsning, der i kraft af det ubevidste motivationselement, også kan være en forestillet bemyndigelse og begrænsning af handlekraft. Det er denne samlede forståelse, som adresseres i projektets genstandsfelt *lederen-i-strukturen set som i et dynamisk og gensidigt påvirkende forhold*.

Dette genstandsfelt viser sig gennem analysen at være præget af et kompliceret og konfliktfyldt sam- og modspil. Genstandsfeltet læner sig med sin dobbelte opmærksomhed på både individet, den sociale struktur, og interaktionen mellem dem, op ad den historiske empiri, psykosociale eksperimenter samt den politologiske videnskabsteori og filosofi. Det er også et genstandsfelt, som tiltrækker sig megen politologisk forskning inden for offentlig styring og ledelse. Mit projekt står på skuldrene af denne forskning, herunder også nyere forskning, som udfordrer den snævre økonomiske præferencestyrede rationalitetsforståelse, der ellers synes at dominere både forsknings- praksis- og undersøgelsesfeltet. En nyere forskning, som også sætter fokus på betydningen af ledernes indre motiverede oversættelse af de mange styringsstrategier og deres multiple og konkurrerende (fag)institutionelle logikker, modsatrettede krav og hensyn, men uden at tage afsæt i anerkendelse af menings- og perceptionsforståelse som noget delvist ubevidst. Dermed tager

denne forskning heller ikke tage højde for den sammensathed mellem rationalitet og irrationalitet, der også synes at gøre sig gældende i forholdet mellem styringsstrukturer og ledelse.

Det er dette ekstra '(u)bevidsthedstillæg' i vores perceptionsforståelse, som jeg har haft et ønske og en ambition om at bidrage med i dette projekt. Et tillæg som har gjort det muligt at undersøge, hvordan og i hvilken udstrækning dette sammensatte forhold mellem rationalitet og irrationalitet gør sig gældende i de styringsstrategiske modsætninger og ledelsesmæssige udfordringer i arbejdet med børnesager. Det gør jeg blandt andet med en forståelse af, at rationalitet ikke er i modsætning til følelser men til irrationalitet. Jeg konkluderer dermed, at denne perceptionsforståelse og dermed sammensathed i vores menings- og rationalitetsdannelse har en væsentlig betydning for spørgsmålet om, *hvordan og i hvilken udstrækning ledere og øvrige beslutningstagere meningsfuldt kan oversætte de mangeartede krav, mål og hensyn til målrettet handling?*

Denne sammensathed synes systemets ledere og øvrige beslutningstagere ikke selv bevidste om, men det er en pointe i dette projekt, at den ikke desto mindre har en væsentlig indflydelse. Dels på den mening, de oversætter ind i de forskellige styringsstrukturer, dels på deres oplevelse af den (de)autorisation og legitimitet, de henter fra og selv tildeler disse styringsstrukturer, og derfor også hvorvidt de oplever sig bemyndiget eller begrænset heraf.

I forhold til undersøgelsesfeltets styringshierarki og projektets hovedspørgsmål, synes der ingen tvivl om, at selve forhandlings- og aftalesystemet træder frem som en grundlæggende meningsskabende og bærende konstruktion, gennem hvis kontekst systemet overordnet set synes at hente sin (for)handlingsforståelse og legitimitet. Det fremgår tydeligt af mine undersøgelser, at der er tale om en (for)handlingsforståelse og legitimitet, hvis struktur baserer sig på hensynet til den samlede økonomi- og budgetstyring, og hvis succes først og fremmest vurderes i forhold til budgetoverholdelse.

Et væsentligt resultat i mine undersøgelser er, at denne styringsmæssige selektion henter støtte gennem Børne- og Socialministeriets uformelle underkendelse af (service)loven. En underkendelse, som giver sig til udtryk gennem en manglende sanktionsvillighed over for den (dokumenterede) selektive lovmedholdelighed i forhold til servicelovens proceskrav, som den kommunale forvaltningspraksis udøver.

I kombinationen mellem denne styringsmæssige selektion og lovmæssige underkendelse opstår der et irrationelt tillæg til det målrationalle styringshierarki. Et irrationelt styringsfelt, der udspiller sig gennem en asymmetrisk styrings- og sanktionsvillighed alt afhængig af, om der er tale om den økonomiske eller forvaltningsmæssige lovmedholdelighed, og som på paradoksalt vis medvirker til både at legitimere og autorisere den selektive lovmedholdelighed i forhold til den tidlige og forebyggende indsats i den kommunale forvaltningspraksis. Et irrationelt styringsfelt, der derved både forstyrrer og de-autoriserer forvaltningssystemets elementære krav om fuld lovmedholdelighed.

Denne autorisering og de-autorisering gør sig også gældende internt i koalitionen, hvor der ligeledes sker en delvis de-autorisering af både Social- og Ankestyrelsen, hvis fokus er på (service)kvalitet og lovmedholdelighed. Begge parter, som i deres eksistens og virke minder systemet om, at der på trods af den primære selektion i forhold til budgetoverholdelse, også skal selekteres i forhold til både (service)kvalitet og (fuld) lovmedholdelighed. Analysen viser, at der er tale om en autorisering og de-autorisering, som hverken Børne- og Socialministeriet, de øvrige koalitionsparter, eller kommunerne selv synes fuldt bevidste eller erkendte om. Det er noget, som over tid synes at have indlejret sig i selve systemtænkningen som en næsten konventionel måde at forstå og fortolke regler og reguleringer på området. Det er en form for irrationel rationalisering, der udøver en væsentlig indflydelse på den mening, som parterne lægger til grund for samarbejdet og for de rationaler, hensyn og den motivation, som de lader indgå i dette områdes mange prioriteringer.

Mine undersøgelser viser, at der gennem disse mere eller mindre bevidste styringsstrategiske (de)autoriserings- og prioriteringsprocesser bliver skabt en overordnet, men ikke formaliseret styringsstruktur, hvor budgetoverholdelse går forud for lovmedholdelighed, hvorved der samtidig opstår en strukturel risiko for (system)svigt. En risiko, som i kraft af det kommunale selvstyre og i et for koalitionen bekvemt armslængde-princip, er lagt ud til de kommunale forvaltninger at navigere i.

Mine undersøgelser viser desuden, at områdets svage og komplekse bruger- og borgergrupper resulterer i en indre svækkelse i forvaltningerne, der både hæmmer det styrings- og ledelsesmæssige udgangspunkt. Denne gruppe synes at tilføre en kombination af en mod- og magtesløshed til det (lokal)politiske- og administrative niveau. En oplevelse af utilstrækkelighed, der over tid truer med at rodfæste sig i en til dels (vel)begrundet tvivl om, hvorvidt det nytter eller giver mening at gøre noget. Af samme grund opleves det som et politikområde, der er vanskeligt at lykkes med, samt at profilere sig på, hvilket gør området mindre politisk attraktivt at involvere sig i. En manglende attraktivitet, som giver sig udslag i en manglende (lokal)politisk interesse. Denne cocktail dræner kræfterne fra en kontinuerlig politisk og ledelsesmæssig opmærksomhed og kalder derfor på et ydre pres for at kunne opretholde den nødvendige politiske og forvaltningsmæssige prioritering af området.

Dette pres syntes 'den tidlige og forebyggende indsats' i første omgang at udgøre i form af dens formelle krav og visioner om forandring, professionsfaglige innovation og stramme effektorienterede socialøkonomiske incitamentsstruktur. Et visionært pres, som i sit udgangspunkt var tænkt sammenhængende og progressivt ind i udviklingen af området, men som i de real- og fagpolitiske processers forhandlings- og aftalesystemers (oversættelses)kontekst uformelt fik afsæt i det irrationelle styringsfelts asymmetriske rationaler og (budget)hensyn. I disse processer synes der at ske et menings- og rationaleskred, som reducerer disse visioners krav til et krydspres mellem økonomisk og forvaltningsretlig lovmedholdelighed.

Dette krydspres skaber ikke kun forvirring, men også usikkerhed og angst i det kommunale forvaltningssystem. En angst som forbinder sig til budgetoverholdelsen og dennes komplicerede forhold til lovmedholdelighed og ikke mindst angsten for fordømmelsen, når den asymmetriske styringsstrategis uacceptable konsekvenser bevidnes i det offentlige rum. En angst, som i det irrationelle styringsfelts rationale er straf nok i sig selv og derved ikke synes at motivere til hverken at sanktionere, ophæve eller formelt legalisere den styringsmæssige asymmetri.

Som analysen viser, er der således tale om krydspres og tilbøjeligheder, som skaber et ekstremt dilemma- og angstfuldt beslutnings- og (for)handlingsgrundlag i arbejdet med den tidlige indsats. Dilemmafuldt, fordi der i lyset af denne styringsmæssige asymmetri opstår en samtidighed af styringsmål og krav, som både synes inter-relaterede men alligevel modsatrettede. Krav, som isoleret set opleves logiske, men næsten irrationelt inkonsistente eller absurde, når de sidestilles i praksis. Samtidigheden og modsætningen mellem krav om forandring, professionsfaglig innovation og en stram effektorienteret socialøkonomisk incitamentstruktur synes derfor overvejende at resultere i en gensidig udligning af hinanden.

Denne udligning lader ikke kun til at skabe en udviklingsmæssig nulsum men også en irrationel, men rationelt erkendt, gentagelsestvang af effektløse indsatser. Denne mangel på effekt forstærker ikke kun den allestedsnærværende tvivlrådighed i forhold til hvilke (styrings)rationale, krav og hensyn, der skal eller bør lægges til grund for de mange beslutnings- og prioriteringsprocesser. Den skaber også en næsten lammende usikkerhed om, hvordan man kan skabe den rette prioritering og fordeling af ressourcer i forhold til at lykkes med den tidlige indsats.

Denne usikkerhed kompliceres yderligere ved, at den uformelle autorisering af selektiv lovmedholdelighed ikke er en autorisering, der hverken kan forklares eller legitimeres i det målrationelle styringsfelt. Dermed kan den heller ikke legalt diskuteres inden for disse rammer. Der opstår herved en irrationel baseret begrænsning i styringsdialogen, som motiverer en gensidig forsigtighed mellem de forskellige politisk-administrative styrings- og ledelsesstrukturer. En forsigtighed som anses som en beskyttelsesstrategi for de enkelte delsystemer, men som samtidig stiller sig i vejen for en målrationel åben- og tydelighed i systemets feedbackstruktur. Der opstår en form for styringsdialogisk paradoks, som svækker systemets samlede evne til at forholde sig realistisk til dimensioneringen af krav og ambitioner, hvorved også helt banale rationelt funktionsdygtige initiativer, hensyn og behov synes at gå tabt.

Analysen viser altså en spiral af styringsstrategiske modsætninger, som synes at svække systemets egne forsøg på at finde ud af, hvordan man kan løse forvaltningsarbejdets vanskeligheder med at skabe en mere effektiv, ensartet og lovmedholdelig praksis og som sammen med gensidige frustrationer herover skaber et strukturelt afsæt for en defensiv styrings- og forvaltningskultur. En styringskultur, som mest af alt minder om 'fangernes dilemma', hvor hver part søger at maksimere sin egen (sikkerheds)situation, og hvor alle

gode ideer bliver vejet op imod *'hvad koster det, hvor meget tid kræver det her, og hvad kan vi nøjes med at gøre?'* En opvejning, som gør den samlede indsats noget 'mager', frustrerende effektiv og med en indbygget risiko for at svigte. Dette er et ambivalent styringsmandat at tage ledelse på, og det synes at forplante sig i et grundlæggende konfliktpotentiale mellem en defensiv forvaltnings- og ledelsespraksis og principiel lovgivning.

Denne defensive forvaltningspraksis synes i det professionsfaglige samspil at udspille sig i et slags 'faglighedernes dilemma'. En samspilssituation, der forværres af de faglige organisationer, hvor hver (professions)faglighed søger at (sikkerheds)maksimere egen (fag)situation. En form for (professions)faglig egen nytte, som mere synes at tjene en given organisatorisk og faglig berettigelse og selvforståelse, end at forsøge at løse opgaven i en fælles, fagdifferentieret organisatorisk kontekst. Det er et samspil, der skaber en tilbageholdenhed og manglende imødekommenhed i udvekslingen af andre fag- og metode-synspunkter eller krav om feedback. Desuden synes det også at fastlåse (sam)arbejdet i en form for irrationel (faglig)understyring, der i kraft af den 'magre' faglige udveksling, ledsages af en oplevelse af mangel på viden og performance.

Kombineret med de (alt for) mange u(for)løste (kryds)pres, er der en grundlæggende angst for at fejle i budgetoverholdelsens komplicerede forhold til lovmedholdelighed, og at lades alene med disse forholds uløste faglige, etiske og moralske dilemmaer. Denne angst kulminerer med angsten for den offentlige fordømmelse, hvis det hele detonerer i en 'møgsag'.

Dette angst- og konfliktpotentiale er også til stede i kraft af den store ansvars- og beslutningskompleksitet, der følger af myndighedsopgaven i sig selv, men den forstærkes i den asymmetriske skruestik, hvor forvaltningssystemet er under så kraftigt et pres, at evnen til at risikovurdere sin egen placering i forhold hertil virker til at være den altoverskyggende ledelsesudfordring. En skruestik, som opleves at være så farlig at komme i nærheden af, at blot forestillingen om at begå fejl eller foretage en forkert risikovurdering, motiverer for yderligere risikovurdering heraf. Risikovurdering udgør på den måde en helt central del af den defensive forvaltnings- og ledelsespraksis.

Forvaltningskulturen viser sig gennem disse regressive dynamikker at indeholde et indre paradoks, idet den manglende koordinering og manglende samarbejde risikerer at føre til vilkårlighed og i værste fald til så modstridende indsatser, at systemet svigter – alt det som de defensive værn skulle beskytte i mod. På trods heraf synes der at være tale om en forvaltnings- og ledelseskultur, som er vanskelig at stille formelt spørgsmålstegn ved, end-sige udfordre, da den udgør det professions- og ledelsesfaglige grundlag, hvorfra mange ledere og øvrige beslutningstagere tildeles og selv henter både autoritet og legitimitet. En kultur, som derfor kan konkluderes at have en grundlæggende betydning for hvordan og i hvilken udstrækning ledere og øvrige beslutningstagere meningsfuldt kan oversætte de mangeartede krav, mål og hensyn til målrettet handling.

Denne kulturs betydning er på flere måder problematisk. Blandt andet fordi det defensive element implicit indeholder et rationale- og realitetsskred, der synes at forstyrre de forskellige delsystemers evne til at (sam)tænke og handle målrationalt. Et rationale- og realitetsskred, som delvist handler om et (socialt) forsvar gennem en (psykisk) undvigelse af opgaverealiteten, når den viser sig for vanskelig eller konfliktfyldt for de involverede parter. En undvigelse, der ofte ledsages af følelser af skam og skyld over denne trang til at undvige. Der opstår i disse processer nogle indre følelsesmæssige konflikter, der i sig selv kalder på et forsvar, som analysen viser kommer til udtryk gennem en kompensatorisk impuls til handling. Imidlertid omgør det kompensatoriske element typisk handlingen til et angstdæpende forsvar og tjener på den måde mere som en irrationel følelses- og angststyring frem for en målrational handling i forhold til den tidlige forebyggelse og indsats. En følelses- og angststyring som i sig selv ledsages af skamfulde følelser over i det hele taget at opstå, og i nogle tilfælde helt åbenlyst at tjene en (egennyttig) følelses- og angststyring frem for en (almennyttig) målrational omsorg og vurdering i forhold til den tidlige forebyggelse og indsats.

Projektet viser altså, at der er tale om komplekse følelsesstrømme, der ikke kun risikerer at svække den strukturelle og organisatoriske sammenhængskraft og kognitive evne. De slider også på oplevelsen af ledelsesmæssig identitet, autoritet og på den indre motivation om at gøre nytte frem for hele tiden at skulle forsvare sin egen. Samlet set en følelsesmæssig cocktail, som virker lammende på det målrationalle styrings- og ledelsesfelts evne til konstruktiv, progressiv kritisk fag- og områdeudviklende dialog.

Som undersøgelsen (heldigvis) også viser, er det en lammelse, som der i mindre indsatser forsøgsvist tages forvaltningsmæssigt håndgreb med. Forsøgsvis indsatser, hvis drivkraft synes at ligge i ønsket om og modet til at arbejde med opgaverealiteten og til at sætte den ind i både organisatorisk og samfundsmæssig sammenhæng i ønsket om at gøre (mere) nytte for børnene. Indsatser, hvor det gennem en ekspliciteret styrings- og sanktionssymmetri gøres muligt at få kravene og visionerne om forandring, professionsfaglig innovation og en stram effektorienteret socialøkonomisk incitamentstruktur tilbage til deres målrationalle og progressive udgangspunkt for udviklingen af arbejdet med børnesagerne i forbindelse med den tidlige og forebyggende indsats.

Denne styrings- og sanktionssymmetri udøvet gennem en tydelig tolerant og kritisk analytisk ledelse og styring muliggør, at oversættelsen af de mangeartede krav, mål og hensyn får fast forbindelse til det opgaveorienterede målrationalle udgangspunkt. Som analysen viser, skabes der i denne kombination en styrings- og ledelsesmæssig kapacitet, der både synes at kunne opsuge og ikke mindst opløse den defensive forvaltningskulturs mange regressive kræfter, hvilket frigiver systemets mere kreative potentiale. Et potentiale, der binder sammen, og som gør, at de involverede investerer følelsesmæssigt konstruktivt i deres arbejde og i de arbejds sociale sammenhænge, de indgår i, at de gør sig umage, føler sig forpligtet til opgaven, tænker sig om, og på dem, som de arbejder for og med. Min analyse viser, at dette i sidste ende er en vigtig nøgle til at skabe (mere) nytte for børnene.

Min undersøgelse af spørgsmålet om. *hvordan og i hvilken udstrækning ledere og øvrige beslutningstagere meningsfuldt kan oversætte de mangeartede krav, mål og hensyn til målrettet handling*, har taget konkret afsæt i arbejdet med børnesager i forbindelse med tidlig forebyggelse og indsats. Undersøgelsesfeltet begrænser sig derfor til dette specifikke område inden for offentlig styring og ledelse. En undersøgelse, som med få undtagelser viser en så voldsom spiral af regressive og irrationelle kræfter, at det svækker systemets egne forsøg på at finde ud af, hvordan man kan løse forvaltningsarbejdets vanskeligheder med at skabe en mere effektiv, ensartet og lovmedholdelig praksis.

Man kan naturligvis argumentere for, at det er et undersøgelsesfelt, der er særligt sårbart i kraft af den store ansvars- og beslutningskompleksitet, der følger af myndighedsopgaven i sig selv. På den anden side, viser undersøgelsens pilotprojekt i Region Hovedstadens Psykiatri nogle af de samme regressive og irrationelle dynamikker og vanskeligheder. Et område, som i øvrigt har mange berøringsflader med udsatte børne-og ungeområdet, da de i nogen udstrækning deler samme brugergrupper, og som også er sårbart i kraft af den store ansvars- og beslutningskompleksitet, der følger af behandlingsopgaven i sig selv.

Noget synes derfor at pege på, at disse forhold og dynamikker gør sig gældende flere steder i den offentlige sektor. Måske i særlig grad i de sundheds-omsorgs-og socialfaglige dele som på tilsvarende vis har forhandlings- og aftalesystemet som en grundlæggende meningsskabende og bærende konstruktion. En konstruktion, gennem hvis kontekst disse systemer derfor også overordnet set henter deres (for)handlingsforståelse og legitimitet og dermed også formodes at være underlagt samme asymmetriske styringsstruktur og med tilsvarende dilemma- og angstfuldt beslutnings- og (for)handlingsgrundlag til følge.

En hypotese, jeg hermed også lader være en opfordring for andre forskere at undersøge nærmere.

Litteraturliste

Aagaard, S. (2002): *Matrix*. In: Olsen, A. O. red. (2002): *Psykodynamisk Leksikon*, pp. 476-478. Gyldendal.

Aleksijevitj, S. (2015): *Krigen har ikke et kvindeligt ansigt*. Dansk udgave. Forlaget Palomar.

Argyris, C. (1999): *On Organizational Learning*. 2nd edition. Malden, Mass.: Blackwell Business.

Ahmed, S. (2004): Affective economies. *Social Text*, 22, 117-13.

Alderfer, C.P., & Smith, K.K. (1982): Studying intergroup relations embedded in organizations. *Administrative Science Quarterly*, 27, 35-65.

Andersen, B. L. (2012): *Styring af den offentlige sektor*. Incitament, motivation og normer. Baggrundspapir til Produktivitetskommissionen. Aarhus Universitet. Business and Social Science. Institut for Statskundskab.

Andersen, B.L, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet, Greve, C., Department of Business and Politics, CBS, Klausen, K. K., Institut for Statskundskab, Syddansk Universitet, Torfing, J., Institut for Samfund og Globalisering, Roskilde Universitet (2012): *En innovativ offentlig sektor, der skaber kvalitet og fælles ansvar*. Den overordnede forvaltningspolitiske situation.

Andersen, B. L., Pedersen, H. L. (2014): *Styring og motivation i den offentlige sektor*, Djøf Forlag

Ahlgreen, Birgitte; Petersen, Bundegaard, Christiane; Balleby, Sigaard, Marianne; Johansen, Nyerup, Lica (2012): *Kortlægning af modeller for tværfagligt samarbejde – Afsluttende rapport*. Folkesundhed & Kvalitetsudvikling og Socialstyrelsen. Publikationsnr. 12-004.

Ankestyrelsen (2010): *Udfordringer i sagsbehandlingen på området for udsatte børn og unge*. Ankestyrelsens velfærdsrapporter. Ankestyrelsen.

Ankestyrelsen (2012): *Undersøgelse af kulegravning af sager om overgreb mod børn og unge*. Fortrolig rapport. Ankestyrelsen.

Armstrong, D. (2005): *Organization in the mind*: Psychoanalysis, group relations and organizational consultancy. London: Karnac.

Armstrong, D., & Rustin, M. (Ed.) (2015): *Social defences against anxiety. Exploration in a paradigm*. The Tavistock Clinic Series. Karnac.

Andkjær, O., & Køppe, S. (1993): *Freuds psykoanalyse*. Gyldendal.

Arnaud, Gilles (2012): The Contribution of Psychoanalysis to Organization Studies and Management: An Overview. *Organization Studies*, 33 (9), 1121-1135.

Aron, L. (1996): *A meeting of minds: Mutuality in psychoanalysis*. Hillsdale, NJ, US: Analytic Press, Inc.

Ashkanansy, N.M. & Dorris, A.D. (2017): *Emotions in the Workplace*. Annu. Rev. Organ. Psych. Organ. Behavior 2017. 4:67-90
Attride-Stirling, J. (2001): Thematic networks: an analytic tool for qualitative research. *SAGE journals*.

Bain, A. (1999): On socioanalysis. *Socio-Analysis* 1(1), 1-15.

Bason, C. (2010): *Leading Public Sector Innovation. Co-creating for a better society*. Bristol: The Policy Press.
Bateson, G.; Jackson, D.D.; Harley, J., & Weakland, J. (1956): Toward a Theory of schizophrenia. *Behavioral Science*, 1, 255-264.

Battiliana, J., & D'Aunno, T. (2010): Institutional Work and the paradox of embedded agency. In: Lawrence et al (2010): *Institutional Work. Actors and Agency in Institutional Studies of Organizations*. Cambridge.

Bauer, Y. (2001), *Rethinking the Holocaust*, New Haven, London, Yale University Press.

Beck, C. & Heinskov T. (2011): *Ledelse og mentalisering*. In: Psykodynamisk organisationspsykologi. På mere arbejde under overfladerne, pp. 175-196. Hans Reitzels Forlag.

Binney G., Wilke G. & Williams C. (2003): *Leaders in transistion – the dramas of ordinary heroes*. Ashridge.

Bjørn, M.-L. (2013): *Lost in rationalization – systemsvigt i børnesager*. Master i organisationspsykologi. Roskilde Universitetscenter. Institut for psykologi og uddannelsesforskning.

Boell, Sebastian K.; Cecez-Kecmanovic, Dubravka (2010): Literature reviews and the hermeneutic circle. *Australian Academic and Research Libraries*, 41 (2), 129-144. Preprint.

Bonnerup, B. & Hasselager, AM. (2008): *Gruppen på arbejde*. Hans Reitzels Forlag.

Bonnerup B. & Hasselager, AM. (2011): Magt og figuration i gruppe og organisation. In: Heinskou & Visholm red. (2011): *Psykodynamisk organisationspsykologi*. Bind II. På mere arbejde under overfladen, pp. 383-404. Hans Reitzels Forlag.

Bonnerup, B. & Simony, T. (2012): *Ledelse af mennesker der arbejder med mennesker*. Hans Reitzels Forlag.

Bourdieu, P. (1977): *Outline of theory of practice*. Cambridge: Cambridge University press.

Boyle, D., & Harris, M. (2009): *The challenge of co-production*. London nef/Nesta.

Bovaird, T. (2007): Beyond Engagement and Participation: User Community Production of Public Services. *Public Administrative Review*, 67, 846-860

Brinkmann, S. (2007): *Moral*. In.: Karpatschof, B. Katzenelson, B. (red.). *Klassisk og moderne psykologiske teori*. pp.: 496-514. 1. udgave. Hans Reitzels Forlag.

Brinkmann, S. & Tanggaard L. (2015): Kvalitative metoder, tilgang og perspektiver: En introduktion. In: Brinkmann, S. & Tanggaard L. (red.): 2015 *Kvalitative metoder. En grundbog*, pp. 13-20. 2. udgave. Hans Reitzels Forlag.

Brown, A., & Starkey, K. (2000): Organizational identity and learning: A psychodynamic perspective. *Academy of Management Review*, 25, 102-120.

Buch-Hansen, H. & Nielsen, P. (2012): *Kritisk realisme*. In: Juul, S., & Pedersen B. K. (red.) (2012): *Samfundsvidenskabernes videnskabsteori. En indføring*, pp. 277-315. Hans Reitzels Forlag.

Calhoun, C. (2001): Putting Emotions in Their Place. In. Goodwin, J., Jasper, J.M., & Polletta F. (2001): *Passionate Politics. Emotions and Social Movements*. Chicago. The University of Chicago Press.

Cameron, K. & Quinn, R. (1988): Organizational paradox and transformation. In R. Quinn & K. Cameron (Eds.), *Paradox and transformation: Toward a theory of change in organization and management*: 1-18. Cambridge, MA: Ballinger.

Carr, A. (1998): Identity, compliance and dissent in organizations: A Psychoanalytic perspective. *Organization*, 5, 81-99.

Carter, Ian. "Value-freeness and Value-neutrality in the Analysis of Political Concepts," in *Oxford Studies in Political Philosophy: Volume 1*. Oxford UP, 2015.

Churchman, C.W. (1967): Wicked problems. *Management Science*, 14 (4).

Christensen, G. (2002): *Psykologiens videnskabsteori – en introduktion*. In.: Roskilde Universitetsforlag.

Christensen, G. J. (2013): "Arbejdsdeling mellem politikere og embedsmænd". Notat til Produktivitetskommissionen. Institut for Statskundskab. Aarhus Universitet.

Clarke, S. & Hoggett, P. (2009): *Researching Beneath the Surface*. Psycho-Social Research Methods in Practice. Karnac. Exploring Psycho-Social Studies.

Clarke, V. & Braun, V. (2013): Teaching thematic analysis: Overcoming challenges and developing strategies for effective learning. In: *Silver, C. & A. Lewins (2007): Using Software in Qualitative Research a step-by-step guide: SAGE. 2. Edition*.

Cooper, A., & Lees A. (2015): Spotlight: defences against anxiety in contemporary human service organizations. In Armstrong, D., & Rustin, M. (Ed.) (2015): *Social defences against anxiety. Exploration in a paradigm*. The Tavistock Clinic Series. Karnac.

Damasio, A. (2010): *Self comes to mind: Constructing the conscious brain*. New York, NY, US: Pantheon/Random House.

Dansk Socialrådgiverforening (2014): *Undersøgelse af økonomi og faglighed i børnesager*. Dansk Socialrådgiverforening.

Denzin, N.K., & Lincoln, Y.S. (2011): *The SAGE handbook of qualitative research*. 4. edition.

Devaney, J. & Spratt, T. (2009): Child abuse as a complex and wicked problem: Reflecting on policy development in the United Kingdom in working with children and families with multiple problems. *Children and Youth Review*, 2009.

Donahue, J.D., & Zeckhauser, R.D. (2011): *Collaborative Governance: Private Roles for Public Goals in Turbulent Times*. Princeton and Oxford: Princeton University Press.

Driver, M. (2009): Struggling with lack: A Lacanian perspective on organizational identity. *Organization Studies*, 30, 55-72.

Dunleavy, P. & Margets, H. (2006): New Public Management is dead - long live Digital Era Government. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16 (3), 467-494.

Ehlers, A., Frandsen, F., Hansen, O.J., Hommelgaard, E., Jensen, K. Morsing, O., & Ørnstrup, H. (1987): *Immanuel Kant*. Besvarelse af spørgsmålet: Hvad er oplysning? *Slagmark*, 9.

Eisold, K. (2009): *What you don't know you know: Our hidden Motives in Lives, Business and Everything else*. Other Press: New York.

Ejersbo, N., Greve, C. (2015): *modernisering af den offentlige sektor*, Akademisk forlag, Business, 3. reviderede og udvidede udgave.

Ekelund, R. & Hebert, R. (2007): *A History of Economic Theory and Method*. 5th Edition. Waveland Press, United States, s.105.

Engelsted, N. (1989): *Personlighedens almene grundlag*, Aarhus Universitetsforlag

Fereday, J. & Cochrane M. (2006): Demonstrating Rigor Using Thematic Analysis: A Hybrid Approach of Inductive and Deductive Coding and Theme Development. *SAGE journals*.

Festinger, L. (1957): *A Theory of Cognitive Dissonance*. Evanston, III: Row, Peterson.

Fiedler, F. E. (1964): A theory of leadership effectiveness. In L. Berkowitz (Ed.): *Advances in experimental social psychology*. New York: Academic Press.

Fiedler, F. E. (1986): The contribution of cognitive resources to leadership performance. *Journal of Applied Social Psychology*, 16, 532-545.

Finansministeriet (1983): *Redegørelse til folketinget om regeringens program for modernisering af den offentlige sektor*, Finansministeriet.

Finansministeriet (1993): *Nyt syn på den offentlige sektor*, Finansministeriet

Finansministeriet (2002): *Med borgeren ved roret*, Finansministeriet.

Finansministeriet (2012): *Danmark i arbejde – Udfordringer for dansk økonomi mod 2020*, Finansministeriet.

Finansministeriet (2015): *Fælles velfærd – pejlemærker for fremtidens offentlige sektor*, Finansministeriet.

Finansministeriet (2015): *En moderne og velfungerende offentlig sektor*, Finansministeriet.

Fineman, S. (Eds.) (2007): *Emotion in Organizations*. Second edition. SAGE.

Fineman, S. (2007): *Emotional Arenas Revisited*. In: Fineman, S. (Eds.) (2007): *Emotion in Organizations*. Second edition, pp. 1-24. SAGE.

Fotaki, M., Long, S., & Schwartz, H.S. (2012): What Can Psychoanalysis Offer Organization Studies Today? Taking Stock of Current Developments and Thinking about Future Directions. *Organization Studies*, 33(9), 1105-1120.

Frenkel-Brunswik, E. (1949): Intolerance of Ambiguity as an Emotional and Perceptual Personality Variable. *Journal of Personality*, 18, 108–143.

Frosh, S. (2002): *Key concepts in psychoanalysis*. London: British Library.

Frosh, S. (2010): *Psychoanalysis outside the clinic. Interventions in Psychosocial Studies*. Palgrave.

Gabriel, Y. (1995): The unmanaged organization: Stories, fantasies and subjectivity. *Organization Studies*, 16, 477-501.

Gabriel, Y. (1998): "The Use of Stories". In: Gillian Symon & Catherine Cassell (Eds.): *Qualitative Methods and Analysis in Organizational Research. A Practical Guide*. London/Thousand Oaks/New Delhi: SAGA Publications pp. 135-160.

Gabriel, Y. red. (2004): *Organizations in Depths*. 2th edition. SAGE Publications Inc. London.

Gay, D. P. (2000): *Hyldest til bureaukratiet*. Hans Reitzels Forlag.

Gerry, K.; Keohane, O. R., & Verba, S. (1994): *Designing Social Inquiry*. Scientific Inference in Qualitative Research. Princeton University Press. Princeton, New Jersey.

Giddens, A. (1979): *Central problems in social theory: Action, structure and contradiction in social analysis*. Berkeley: University of California Press.

Gould, L., Stapley, L., & Stein, M. (2001): *The systems psychodynamics of organization*. New York, London: Karnac Books.

Goodwin, J.M. Jasper, & F. Polletta (Eds.), *Passionate politics: Emotions and social movements*: 282-302. Chicago: University of Chicago Press.

Goodwin, J., Jasper, J.M., & Polletta F. (2001): Why Emotions Matter. In: Goodwin, J., Jasper, J.M., & Polletta F. (2001): *Passionate Politics. Emotions and Social Movements*, pp. 1-24. Chicago. The University of Chicago Press.

Greenwood, C. Oliver, K. Sahlin, & R. Suddaby (Eds.) (2010): *The Sage handbook of organizational institutionalism*. London: Sage.

Greve, C. (2002): *New Public Management*. In: Carsten Greve & Nordisk Kultur Institut. Publikationen indgår i ”Nordisk Kulturpolitik under Forandring”.

Greve, C. & Ejersbo, N. (2013): Udviklingen i styringen af den offentlige sektor. *Baggrundspapir til Produktivitetskommissionen*. Copenhagen Business School, Syddansk Universitet.

Grunbaum, A. (1984): *The Foundations of Psychoanalysis: A Philosophical Critique*. Berkeley, CA: University of California Press.

Head, W. B. (2008): Wicked problems. *Public Policy*, 3, 101-118.

Hegnsvad, M. (2014): Ledelse efter struktur- og kvalitetsreformen. In: Majgaard, Klaus red. (2014): *Sprækker i ledelse – Nye perspektiver på offentlig styring og ledelse*, pp. 35-61. Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Heinskou, T. & Visholm S. (2010): *Psykodynamisk organisationspsykologi*. På arbejde under overfladen. Hans Reitzels Forlag.

Heinskou, T. & Visholm S. (2011): *Psykodynamisk organisationspsykologi*. Bind II. På mere arbejde under overfladen. Hans Reitzels Forlag.

Hersey, P., & Blanchard, K. H. (1969): An introduction to situational leadership. *Training and Development Journal*, 23, 26–34.

Hersey, P., & Blanchard, K.H. (1974): So You Want to Know Your Leadership Style? *Training and Development Journal*, 1-15.

Hersey, P., & Blanchard, K.H. (1993). *Management of Organizational Behavior: Utilizing Human Resources*, 6th ed. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.

Hinshelwood, R. D. & Skogstad W. (2000): *Observing Organisations: Anxiety, Defence and Culture in Health Care*. Routledge.

Hirschhorn, L. (1988): *The workplace within: Psychodynamics of organizational life*. Cambridge MA: MIT Press. Hirschhorn, L. & Neumann, J. (1999): The challenge of integrating psychodynamic and organizational theory. *Human Relations*, 52, 683-692.

Hirschhorn, L. (2003): *Autoritetsrelationen i nye sammenhænge. Personligheden på arbejde*. Hans Reitzels Forlag.

Hochschild, A.R. (1979): Emotion Work, Feeling Rules, and Social Structure. *American Journal of Sociology*. Volume 85, 3, 551-575. The University of Chicago Press.

Hoggett, P. (2001a): Agency, rationality and social policy. *Journal of Social Policy*, 30, 37-56.

Hoggett, P. (2001b): Conflict, ambivalence and the contested purpose of public organizations. *Human Relations*, 59, 175-194.

Hollis, M. (2000): *The philosophy of Social Science: An introduction*. New Delhi; Cambridge University Press, 2000 (p 1-22).

Hollway, W., & Jefferson, T. (2013): *Doing Qualitative Research Differently. A Psychosocial Approach*. SAGE.

Hood, C. (1991): A public management for all seasons. *Public Administration*, 69, 3-19.

Humphrey, Ashford, B.E. and Diefendorff J. M. (2015): The bright side of emotional labor. *Journal of Organizational Behavior*, 36, pp. 749–769.

Høgh-Olesen, Henrik & Dalsgaard, Thomas (2012): *20 psykologiske eksperimenter – der ændrede vores syn på mennesket*. Plurafutura publishing.

J

Jacoby, E., & Braun, U. (2004): *50 klassiske filosoffer*. Tænkere fra antikken til i dag. Aschenhoug.

Jarzabkowski, P. & Sillince, J. (2007): A rhetoric-in-context approach to building commitment to multiple strategic goals. *Organizational Studies*, 28, 1639-1665.

Jensen, Schjær, Birgitte (2014): *Inddragelse af udsatte børn og unge i socialt arbejde – reel inddragelse eller symbolsk retorik?* Ph.d.-afhandling. Aalborg universitet. Institut for Sociologi og Socialt Arbejde.

Kenny, K. (2010): Beyond ourselves: Passion and the dark side of identification in an ethical organization. *Human Relations*, 63, 857-873.

Juul, S., & Pedersen B. K. (red.) (2012): *Samfundsvidenskabernes videnskabsteori. En indføring*. Hans Reitzels Forlag.

Juul, S. (2012): *Hermeneutik*. In: Samfundsvidenskabernes videnskabsteori. En indføring, pp. 108-146. Hans Reitzels Forlag.

Kets de Vries, M.F.R., & Miller, D. (1986): Personality, culture and organization. *Academy of Management Review*, 11, 266-279.

Kofoed, P. & Visholm, S. (2011): Følelser i organisationer – psykodynamiske perspektiver. In: Heinskou & Visholm red. (2011): *Psykodynamisk organisationspsykologi*. Bind II. På mere arbejde under overfladen, pp. 46-83. Hans Reitzels Forlag.

Klausen, K. K. (2001): *Skulle det være noget særligt? – organisation og ledelse i det offentlige*, Børsens Forlag A/S.

Kommunernes Landsforening (2015): *Vejen frem. De udsatte børn – fremtiden er deres*. KL, udspil om udsatte børn og unge. KL.

Koppenjan, J., & Klijn, E.H. (2004): *Managing Uncertainties in Networks*. London: Routledge.

Krantz, J. (2001): *Dilemmas of Organizational Change in a Psychodynamic Perspective*. In: Laurance J. Gould, Lionel F. Stapley & Mark Stein (Eds.) (2001): *The Systems Psychodynamics of Organizations*. New York/London: Karnac.

Kvale, S. & Brinkmann, S. (2015) *Interview*. Det kvalitative interview som håndværk. 3. udgave. Hans Reitzels Forlag.

Kvale, S. (2004): *Interview. En introduktion til det kvalitative forskningsinterview*. Hans Reitzels Forlag.

Lacan, J. (1977): *The four fundamental concepts of psychoanalysis*. London: Hogarth Press.

Lawrence, T.B., & Suddaby, R. (2006): Institutions and institutional work. In S.R. Clegg, C. Hardy, T.B. Lawrence & W.R. Nord (eds.), *Handbook of Organization Studies*, pp. 215-254. London: SAGE.

Lawrence, T.B., Suddaby, B., & Leca, B. (2010): *Institutional work: Actors and agency in institutional studies of organizations*. Cambridge: Cambridge University Press. Paperback edition.

Lazarfeld, P.F., Berelson, B., & Gaudet, H. [1944] (1960): *The People's Choice*. How the Voter Makes up His Mind in a Presidential Campaign. 2nd. Ed. New York: Columbia University Press.

Lerborg, L. (2014): *Organisationsdesign*. En praksisteoretisk re-orientering. In: Majgaard, Klaus red. (2014): *Sprækker i ledelse – Nye perspektiver på offentlig styring og ledelse*, pp. 171-203. Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Lewis, M. (2000): Exploring paradox: Toward a more comprehensive guide. *Academy of Management Review*, 25, 760-776.

Lippert-Rasmussen, K., Jacobsen, H.M., & Nedergaard, P. (2010): *Videnskabsteori i statskundskab, sociologi og forvaltning*. Hans Reitzel Forlag.

Long, S. & Harney, M. (2010): The Associative Unconscious. <https://www.tavinsti-tute.org/wp-content/uploads/2019/05/Chapter-2-The-Associative-Unconscious.pdf>

Long, S. (Eds.) (2013): *Socioanalytic Methods*. Discovering the Hidden in Organisations and Social Systems. Karnac.

Long, S., & Sievers, B. (Eds.) (2012): *Towards a Socioanalysis of Money, Finances and Capitalism: Beneath the surface of the finance industry*. London, Routledge.

Luscher, L., & Lewis, M. (2008): Organizational change and managerial sensemaking: Working through paradox. *Academy of Management*, 51, 221-240.

Lynggaard, K. (2006): *Dokumentanalyse*. In: Brinkmann, S. & Tanggaard L. (red.): 2015. *Kvalitative metoder. En grundbog*, pp.153-167. 2. udgave. Hans Reitzels Forlag.

Madsen O. S. (2014): *Der er da ingen, der implementerer strategier. Om oversættelsen af strategier.* In: Majgaard, Klaus red. (2014): *Sprækker i ledelse – Nye perspektiver på offentlig styring og ledelse*, pp. 243-257. Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Majgaard, Klaus (2013): *Offentlig styring.* Simpel, Reflekteret, Transformativ. Hans Reitzels Forlag.

Majgaard, Klaus red. (2014): *Sprækker i ledelse – Nye perspektiver på offentlig styring og ledelse.* Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Majgaard, K. (2014): *På vej mod et nyt sprog for offentlig værdiskabelse.* In: Majgaard, Klaus red. (2014): *Sprækker i ledelse – Nye perspektiver på offentlig styring og ledelse*, pp. 205-226. Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Mayer J.D & Salovey, P. (1997): *What is emotional Intelligence?* In: Salovey & Sluyter (1997): *Emotional Development and Emotional Intelligence – educational implications.* Harper Collins Publishers.

March., G. J. (2008): *Fornuft og forandring – ledelse i en verden beriget med uklarhed.* Forlaget Samfundslitteratur.

Menzies, L. (1960): The functioning of social systems and the defence against anxiety. A report on a study of the nursing service of a general hospital. *Human Relations*, 13, 95-121.

Menzies, L. I. (1991): *Changing organizations and individuals: Psychoanalytic insights for improving organizational health.* In M. Kets de Vries (Ed.), *Organizations on the couch* (pp. 361-390). San Francisco: Jossey-Bass.

Menzies, L. I. (1988): *Containing anxiety in institutions.* London: Free Association Books, 1988.

Menzies, L. I. (1989): *The dynamics of the social.* London: Free Association Books.

Miller, M.L. (2008): The emotionally engaged analyst I: Theories of affect and their influence on therapeutic action. *Psychoanalytic Psychology*, 25, 3-25.

Mills, C. R. (1959): *On Intellectual Craftsmanship.* In Llewellyn Gross (ed.). *Symposium on Sociological Theory.* New York: Harper & Row.

Mintzberg, H. (1979): *The Structuring of Organizations*. Englewood Cliffs, New Jersey, USA: Prentice-Hall.

Newton, J., Long, S., & Sievers, B. (Eds.) (2006): *Coaching in depth: The organizational role analysis approach*. London: Karnac.

Mishler, E. (1986): *Research Interviewing. Context and Narrative*. Harvard University Press.

Moderniseringsstyrelsen (2015): *God arbejdsgiveradfærd*. Moderniseringsstyrelse.

Obholzer, A., & Roberts, V.Z. red. (2003): *Det ubevidste på arbejde. Fra arbejdspress til arbejdsglæde*. Psykologisk Forlag.

Obholzer, A. (2003): *Håndtering af social angst i organisationer i den offentlige sektor*. In:

Obholzer, A. & Roberts, Z.V. (2003): *Det ubevidste på arbejde*. Fra arbejdspress til arbejdsglæde, pp. 241-253. Psykologisk Forlag.

Olsen, O.A. red. (2002): *Psykodynamisk leksikon*. Gyldendal.

Osborne, S. (ed.) (2010): *The New Public Governance: Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. London: Routledge.

Pache, A-C., & Santos, F. (2010): When worlds collide: The internal dynamics of organizational responses to conflicting institutional demands. *Academy of Management Review*, 35, 455-476.

Parsons, T. (1959): *Voting* and the Equilibrium of the American Political System. Pages 80–120 in Eugene Burdick and Arthur J. Brodbeck (editors), *American Voting Behavior*. Glencoe, III: Free Press.

Pedersen Bransholm, Kirsten & Juul, Søren (red.) (2012): *Samfundsvidenskabernes videnskabs-teori*. En indføring. Hans Reitzels Forlag.

Pollitt, C., & Boukaert, G. (2011): *Public Management Reform: A Comparative Analysis – New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*. Oxford University Press. Third Edition.

Popper, K. (2002): *The Logic of Scientific Discovery*. Routledge Classic. London and New York.

Produktivitetskommissionen (2013): Styring, ledelse og motivation i den offentlige sektor. *Analysereport 3*.

Putnam, H. (2002): *The Collapse of the Fact/Value Dichotomy*. And other Essays. Including the Rosenthal Lectures. Harvard University Press. Cambridge, Massachusetts, And London, England.

Regeringen, Akademikerne, Danske Regioner, FTF, KL, OAO (2013): *Principper for samarbejde mellem parterne på det offentlige arbejdsmarked om modernisering*. Regeringen, Akademikerne, Danske Regioner, FTF, KL, OAO.

Regeringen (2017): *Sammenhængsreformen*,
<https://www.regeringen.dk/nyheder/sammenhaengsreform/>

Riecken, Henry W. (1959): Primary Groups and Political Party Choice. Pages 162–183 in Eugene Burdick and Arthur J. Brodbeck (editors), *American Voting Behavior*. Glencoe, III: Free Press.

Rittel, Horst W.J. & Melvin, M. Webber (1973): Dilemmas in a general theory of planning. *Policy Sciences*, 4, 155-161.

Rothstein, B.: *Is political science producing technically competent barbarians?* European Political Science. 4. doi:10.1057/palgrave.eps. 2210002.

Rostbøll, F. C. (2010): *Hannah Arendt*. Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Rostbøll, F. C. (2015): *Immanuel Kant*. Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Rusting, M. (2008): Dialog between Psychoanalysis and Constructionism. *Psychoanalysis, Culture & Society*, 13, 406-15.

Sahlin. K. & Wedlin. L. (2008): *Circulating Ideas: Imitation, Translation and Editing*. In: R. Greenwood, C. Oliver, K. Sahlin & R.

Salling H.& Weber K. (2012): *Socialization, Language, and Scenic Understanding*. Alfred Lorenzer's Contribution to a Psycho societal Methodology. Forum: Qualitative Social Research. Volume 13. No. 3, Art. 22. september 2012.

Sartori, G. (1970): The concept of misinformation in comparative politics. The American Political Science Review. VOL. LXIV, December 1970 no. 4. pp. 1033-1053.

Schopenhauer, A. (2017): *Verden som vilje og forestilling*. Gyldendal.

Scott, W.R. (1981): *Organizations: Rational, Natural and Open Systems*. Englewood Cliffs NJ: Prentice Hall Inc.

Seo, M., & Creed, W. (2002): Institutional contradictions, praxis, and institutional change: A dialectical perspective. *Academy of management Review*, 27, 222-247.

Shutze, F. (1992): Pressure and guilt: the experience of a young German soldier in World War Two and its biographical implications. *International Sociology*, 7 (2): 187-208; 7 (3): 347-67.

Silver, C. & A. Lewins (2007): *Using Software in Qualitative Research a step-by-step guide*. SAGE. 2. Edition pp. 29-30].

Simmel, G. [1908] (1955): *Conflict and the Web of Group Affiliation*. Glencoe, III: Free Press. (De to essays først publiceret i "Der Streit" and "Die Kreuzung sozialer Kreise" i Simmel's *Soziologie fra 1908*).

Skogstad, W. (2004): "Psychoanalytic Observation –The Mind as Research Instrument. *Organisational and Social Dynamics*, 4(1), pp 67-87.

Smith, A. [1759] (2014): *Teorien om de moralske følelser. Oversat, præsenteret og kommenteret af Claus Bratt Østergaard*. Informations Forlag.

Smith, K., & Berg, D. (1987): *Paradoxes of group life*. San Francisco: Josey-Bass.

Smith, V. & Eriksson T. (2015): *God ledelse og god performance i danske virksomheder og organisationer*. Aarhus Universitet. Institut for økonomi.

Smith, W.K., & Tushman, M.L. (2005): Managing strategic contradictions. A top management model for managing innovation streams. *Organization Science*, 43, 448-461.

Smith, W.K., & Lewis, W. M. (2011): Toward a theory of paradox: A dynamic Equilibrium Model of Organizing. *Academy of Management Review*, 36 (2), 381-403.

Socialministeriet: *Rapport fra ekspertpanel om overgreb mod børn*. Juni 2012.

Solbakken, A.O.; Hansen, S. R. & Monsen, T.J. (2011): *Affect integration and reflective function: Clarification of central conceptual issues*, *Psychotherapy Research*, 21:4, 482-496.

Swedberg, R (2011): Theorizing in sociology and social science: turning to the context of discovery. Published online: 12 November 2011 # Springer Science+Business Media B.V. 2011

Stavrakakis, Y. (2008): Peripheral vision. Subjectivity and the organized other: Between symbolic authority and fantasmatic environment. *Organization Studies*, 29, 1037-1059.

Stegeager, N., Kildedal, K., Laursen, E., Verwoht, B. (2015): *En særlig indsats – Social udsatte børn og unge på Lolland-Falster*. Institut for Sociologi og Socialt Arbejde. Aalborg Universitet, Aalborg.

Stein, M. (2004): The critical period of disasters: Insights from sensemaking and psycho-analytic theory. *Human Relations*, 57, 1243-1261.

Stobberup, Merete (2004): *Seksuelle overgreb – en dobbelt-bind situation*. I Psykolog Nyt nr. 19. Pg. 16-19.

Symonds, M. & Pudsey, J. (2008): The concept of “paradox” in the work of Max Weber. *Sociology*, 42, 223-241.

Svalgaard, L. (2018): *The critical moment of transition: Staying with and acting on newly gained self- and social awareness*. SAGE.

Thaler, H. Richard (2018): *Adfærdsøkonomi*. Hvordan vi afslørede det ufornuftige menneske. Gyldendal Business.

Thornton, P.H., Ocasio, W. (2013): Institutional Logics. In C.O.R. Greenwood, R. Suddaby, & K. Sahlin-Andersson (Ed.), *Handbook of organizational institutionalism*. 99-129. London: Sage. Paperback edition.

Torfin, J. (2012): *Vi har brug for nye pejlemærker*. In: Væksthus for Ledelse. Lederweb.dk

Torfin, Jacob 2013: *Offentlig ledelse i et vadeded*. In: Væksthus for Ledelse. Lederweb.dk den 15.03. 2013.

Torfin, J.; Klausen, K.; Greve, C.; Andersen B., L. red. (2012): *En offentlig sektor, der skaber kvalitet og fælles ansvar*. Et debatoplæg om en ny dansk forvaltningspolitik. www.forvaltningspolitik.dk

Torfin, J., Institut for Samfund og Globalisering, Roskilde Universitet (2013): *Oget produktivitet og effektivitet gennem samarbejdsdrevet innovation*, Produktivitetskommissionen 2013: 26.

Truman, David B. (1962): *The Governmental Process: Political Interests and Public Opinion*. New York: Knopf. Turner, J. H., & Stets, J.E. (2006): Sociological theories of human emotions. *Annual Review of Sociology*, 32, 25-52.

Vince, R., & Broussine, M. (1996): Paradox, defence and attachment: Accessing and working with emotions and relations underlying organizational change. *Organization Studies*, 17, 1-21.

Visholm, S. (1993): *Overflade og dybde*. Om projektiv identifikation og det modernes psykologi. Politisk Revy.

Visholm, S. (2004): *Organisationspsykologi og psykodynamisk systemteori*. In: Torben Heinskou & Steen Visholm (eds): *Psykodynamisk organisationspsykologi*, pp. 23-48. Hans Reitzels Forlag.

Vonorov, M. & Vince, R. (2012): Integrating emotions into the analysis of institutional work. *Academy of Management Review*, 37.

Webster, R. (1995): *Why Freud was Wrong: Sin, Science and Psychoanalysis*. Oxford: Orwell Press.

Weinberg, H. (2007): So, what is the social unconscious anyway? *Group Analysis*, 40, 307-322.

Wetherell, M. (2003): Paranoia, Ambivalence and Discursive Practices: Concepts of position and Positioning in Psychoanalysis and Discursive Psychology. In R. Harré and F. Moghahaddam (Eds.): *The Self and Others: Positioning Individuals and Groups in Personal, Political and Cultural Contexts*. New York: Praeger/Greenwood. Wetherell, M. (2008): Subjectivity or Psycho-Discursive Practices? Investigating Complex Intersectional Identities. *Subjectivity*, 22, 73-81.

Zizek, S. (1999): *Fantasy as a political category*. A Lacanian approach. In E. Wright & E. Wright (Eds.), *The Zizek reader*: 87-101. Oxford: Blackwell.

Wikipedia (25. marts 2019): *Brønderslev-sagen*.
<https://da.wikipedia.org/wiki/Brønderslev-sagen>

Wilke, G. (2011): *Magt og leg – en fortælling om nedrækning og idealisering*. In: Heinskov & Visholm (2011): *Psykodynamisk organisationspsykologi*. Bind II. På mere arbejde under overfladen. Hans Reitzels Forlag.

Whittier, N. (2001): *Emotional Strategies*: The Collective Reconstruction and Display of Oppositional Emotions in the Movement against Child Sexual Abuse. In Goodwin, J., Jasper, J.M., & Polletta F. (2001): *Passionate Politics*. Emotions and Social Movements. Chicago, pp. 233-250. The University of Chicago Press.

Østergaard, B. C. (2002): *Kritik der reinen Vernunft* [1781-1787]. *Kants gesammelte Schriften* A IV: 1-252, B III: 1.552. Dansk oversættelse ved Claus Brat Østergaard. Kritik af den rene fornuft. Frederiksberg: Det lille Forlag.

Denne ErhvervsPhD afhandling omhandler de styringsstrategiske modsætninger og ledelsesmæssige udfor-dringer, der opleves at være i forvaltningen af børnesager i forbindelse med den tidlige forebyggelse og ind-sats. En indsats, hvor der - på trods af den gode vilje - foreligger en generel erkendelse af en fejlslagen og mangelfuld forvaltning. Afhandlingen tager afsæt i dette tilsyneladende paradoks og søger gennem en abduktiv undersøgelsesproces en dybere forståelse af, hvilke dynamikker i os selv, vores fagprofessioner og politisk-administrative forvaltningssystemer, der skaber denne fejlslagen og mangelfuldhed.

I en anerkendelse af, at ledelses- og myndighedsopgaven i forbindelse med børnesager er et både forvaltningsmæssigt, strukturelt komplekst samt følelsesmæssigt krævende arbejdsområde, rejses her spørgsmålet om, hvordan og i hvilken udstrækning ledere og andre beslutningstagere meningsfuldt evner at oversætte børnesagernes mange og ofte modsatrettede krav, mål og hensyn til målrettet handling. Et spørgsmål, der søges besvaret gennem interviews med 40 ledere og øvrige beslutningstagere, som på forskellig vis er involveret i børnesagernes styringsstrukturer og beslutningsprocesser.

Afsæt og spørgsmål undersøges i tæt forbindelse med områdets styringsstrategiske og fagpolitiske reformering og i en forståelse af, at vores meningsdannelse er et resultat af en kompleks bevidst og ubevidst motive-ret psyko- og social perceptionsproces. Afhandlingen introducerer dermed påvirkning fra det ubevidste i vores perceptions- og rationalitetsdannelse inden for en politologisk ramme.

Afhandlingen er et resultat af en omfattende undersøgelse, der gennem et tværfagligt politologisk- og psykoanalytisk baseret organisationspsykologisk perspektiv, tilbyder et dybt indblik i hvordan ledere og andre beslutningstagere på forskellige niveauer af hele den forvaltningsmæssige organisation - fra det overordnede politiske- og socialfaglige niveau, den kommunale koordination og de specifikke indsatser på børneområdet - opfatter og oplever sagsområdet og opgaverne. Der etableres hermed et overbevisende grundlag for at supplere den forvaltningsmæssige analyse med den socialpsykologiske analyse af et meget følelsesbetonet interventionsområde, der samtidig kan give et bud på, hvorfor dette område hele tiden producerer 'sager' om mangelfuld eller fejlagtig håndtering. Det empiriske materiale giver en god og nuanceret belysning af kompleksiteten i opgaverne og de frustrationer, der hersker blandt aktørerne på dette område" (Bedømmelsesudvalget, november 2019).